

CONFIDENTIAL  
INTERNAL USE  
PUBLIC UPON APPROVAL

## **IDB Group Project Performance: The 2024 Validation Cycle**

### ***Annex II OVE's Validation Notes of IDB Operations***

Office of Evaluation and Oversight (OVE)  
Inter-American Development Bank  
Inter-American Investment Corporation  
Washington, D.C.  
February 2025

This document contains confidential information relating to one or more of the exceptions of the IDB and IDB Invest Access to Information Policies. It will be initially treated as confidential and made available to IDB and IDB Invest employees only. The document will be disclosed and made available to the public upon approval or completion of consideration.

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa Multisectorial de Preinversión IV			
<b>Número(s) de proyecto</b>	AR-L1149	AR-X1008		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2851/OC-AR			
<b>Monto original</b>	US\$20.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2012			
<b>Fecha original de cierre</b>	03 marzo 2018			
<b>Fecha real de cierre</b>	04 julio 2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión - CCLIP			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A			
<b>Prestatario</b>	República Argentina			
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Economía y Finanzas en la aprobación; Ministerio de Obras Públicas al cierre			
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$25.000.000 (BID US\$20.000.000, GdA US\$5.000.000)	US\$22.692.675 (BID US\$18.684.473, GdA US\$4.008.202)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>			US\$1.315.527	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Oliver Peña-Habib	
<b>Revisado por:</b>	César Bouillon	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Este proyecto fue la segunda operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) AR-X1008<sup>1</sup>. El objetivo de la CCLIP es “contribuir con el Gobierno Argentino en mejorar la asignación de los recursos públicos destinados a inversión con el fin de apoyar el desarrollo económico y social del país, en armonía con la estrategia y áreas prioritarias acordadas con las autoridades nacionales”.

La Propuesta de Préstamo (PP) (documento [PR-3964](#)) de esta segunda operación individual no es clara en cuanto al objetivo general y los objetivos específicos. Sin embargo, establece lo siguiente:

El objetivo del programa es contribuir al aumento de la inversión pública, en especial de los gobiernos subnacionales, a través de: i) la generación de una cartera de proyectos de inversión viable y en condiciones de ser ejecutados; ii) la mejora del ciclo de preinversión; y iii) la reducción de los tiempos insumidos para la elaboración de los estudios.

De esta formulación se puede deducir que el objetivo de “contribuir al aumento de la inversión pública, en especial de los gobiernos subnacionales” es un objetivo de mayor nivel, y posteriormente se establecen tres objetivos de menor nivel a través de los cuales se buscaba contribuir al objetivo superior. Por lo tanto, es posible identificar el objetivo de mayor nivel como el objetivo general del proyecto, y los tres objetivos de menor nivel como los objetivos específicos. Esta lógica puede corroborarse en la matriz de resultados de la PP, que estableció el primer objetivo a nivel de impacto y los siguientes tres a nivel de resultados.

Por lo tanto, OVE considera los siguientes tres objetivos para propósitos de esta validación.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Generar una cartera de proyectos de inversión viables y en condiciones de ser ejecutados
Objetivo 2	Mejorar el ciclo de preinversión
Objetivo 3	Reducir los tiempos insumidos para la elaboración de los estudios

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Elaboración de estudios de preinversión** (US\$20.860.000 monto original; US\$16.885.054 monto ejecutado). Este componente buscaba financiar la realización de estudios que permitan identificar y priorizar proyectos para la toma de decisiones de inversión. Se buscaba financiar servicios de consultoría y asistencia técnica para realizar estudios específicos (prefactibilidad, factibilidad y diseños ejecutivos) y generales.

**Componente 2: Gestión y evaluación de proyectos** (US\$1.700.000 monto original; US\$3.394.502 monto ejecutado). Este componente buscaba apoyar estudios para identificar ideas de proyecto, gestionar los estudios de preinversión y dar seguimiento y evaluación a los mismos. Se financiarían servicios de consultoría y asistencia técnica para identificar

<sup>1</sup> La CCLIP fue la continuación de los proyectos [AR0069](#) de 1993 y [AR0162](#) de 1996. La primera operación individual de la CCLIP fue [AR-L1035](#) de 2007. Se preveía una tercera operación dentro de la CCLIP, pero el PCR afirma que el apoyo continuó por fuera de la CCLIP con la operación [AR-L1332](#) de 2022.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

necesidades, preparar términos de referencia, dar seguimiento y evaluar la implementación de los estudios de preinversión, evaluar el impacto de algunos estudios de preinversión realizados, así como realizar talleres para conseguir financiamiento.

**Componente 3: Desarrollo de capacidades para la gestión del ciclo de proyectos y difusión del programa en el ámbito local** (US\$1.200.000 monto original; US\$427.383 monto ejecutado). Este componente buscaba financiar la formación de profesionales que ofrecieran servicios de consultoría de calidad, la difusión del programa y el desarrollo de una cultura de priorización de proyectos estratégicos. Se ofrecerían talleres en distintas áreas relacionadas.

Además de estos tres componentes, se previeron costos de administración y supervisión (US\$1.240.000 monto original; US\$1.985.737 monto ejecutado).

El proyecto no fue reformulado. Tuvo modificaciones contractuales en las que se cambió, entre otras cosas, la unidad ejecutora (el proyecto fue trasladado del Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio del Interior y Transporte). También tuvo cancelaciones parciales por US\$1,3 millones (7% del monto original). El PCR explica que estas se debieron a las demoras en la ejecución del proyecto, con lo que no se alcanzó a financiar algunos de los estudios, y también explica que con la devaluación del peso argentino se terminó necesitando menos financiamiento. Los productos del proyecto no cambiaron respecto a la PP, aunque se ajustaron algunas de sus metas.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. La PP identifica que las políticas de descentralización en Argentina habían llevado a que los gobiernos subnacionales cada vez ejecutaran un mayor porcentaje de la inversión pública, pero había mucha heterogeneidad en la calidad y los avances de los sistemas de inversión locales. Esto resaltaba la necesidad de fortalecer las capacidades de inversión para asegurar una adecuada asignación del gasto. Asimismo, el proyecto previó financiar inversiones principalmente en infraestructura (PP, ¶2.10), lo cual se alineaba con atender las carencias de infraestructura identificadas por el Banco como limitantes al desarrollo (por ejemplo, en los diagnósticos elaborados para las estrategias de país 2004-2008 y 2012-2015).

El proyecto también estuvo alineado con las prioridades del gobierno. El [Plan Estratégico Territorial](#) de 2008 del Gobierno argentino tuvo como uno de sus objetivos estratégicos “incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en cada provincia, articulando su funcionamiento a nivel local, provincial, nacional e internacional”. Las actualizaciones subsecuentes de dicho plan mantuvieron estas prioridades.

##### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

El proyecto estuvo alineado con las cuatro Estrategias del Banco con el País (EBP) vigentes durante su aprobación, ejecución y cierre, como se explica a continuación.

## 5. RELEVANCIA

EBP vigente	Objetivo de la EBP con el que se alinea*	Justificación
<b>En la aprobación del proyecto (2012)</b>		
EBP 2004-2008 (documento <a href="#">GN-2328-1</a> ) y actualización (documentos <a href="#">GN-2477</a> y <a href="#">GN-2570</a> )	El fortalecimiento del entorno para el crecimiento de las inversiones y de la productividad, incrementando la competitividad del país	Bajo este objetivo, la EBP previó “apoyo para mejorar la eficiencia y la calidad en la provisión de los servicios públicos e infraestructura mediante la creación de las condiciones para el aumento de la inversión pública” (¶3.24). La PP (¶2.10) menciona que el proyecto preveía financiar una cartera de inversiones enfocada en infraestructura, gestión hídrica, transporte y turismo, lo cual se alinea con el apoyo previsto por la EBP.
<b>Durante la ejecución (2012-2022)</b>		
EBP 2012-2015 (documento <a href="#">GN-2687</a> )	Renovación y dotación de infraestructura urbana; mejoramiento integral de barrios	El proyecto buscaba apoyar inversiones en infraestructura urbana entre las distintas inversiones públicas previstas. Por ello, el proyecto estuvo indirectamente alineado con estos objetivos, ya que dichas inversiones podían contribuir a la mejora de los barrios y la renovación.
EBP 2016-2019 (documento <a href="#">GN-2870-1</a> )	Mejora de infraestructura para inversión e inclusión; fortalecimiento institucional del gobierno	El proyecto buscaba fortalecer las capacidades institucionales para inversión del gobierno, especialmente de los subnacionales, con un enfoque en infraestructura.
<b>Al cierre (2022)</b>		
EBP 2021-2023 (documento <a href="#">GN-3051</a> )	Mejorar la eficiencia técnica y asignativa del gasto público	El proyecto buscó mejoras en los procesos de decisión de inversión que ayudan a informar la asignación de recursos públicos, por lo que puede contribuir a este objetivo.

Fuente: OVE, con base en las EBP mencionadas.

Nota: Objetivos estratégicos o resultados esperados establecidos en la matriz de resultados de las EBP.

El proyecto también se alineó con las prioridades corporativas. En su aprobación se alineó con la Estrategia Institucional de 2010 del noveno aumento de capital (documento [AB-2764](#)), que estableció “incrementar las inversiones en infraestructura productiva” como prioridad sectorial. Durante su ejecución se alineó con la primera actualización de la Estrategia Institucional (documento [AB-3008](#)) de 2015, que estableció como objetivo “ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura”, así como con el tema transversal de fortalecer la capacidad institucional y el Estado de derecho (al apoyar la capacidad del gobierno para la inversión), el cual se mantuvo en la segunda actualización (documento [AB-3190-2](#)) de 2019.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

El proyecto tuvo una lógica vertical en general adecuada, ya que las actividades propuestas tenían una relación clara con los productos que esperaban generar, y los productos a su vez tenían una relación clara con los objetivos. En principio, las actividades previstas de elaboración de estudios de preinversión (componente 1), gestión y evaluación de proyectos (componente 2) y el desarrollo de capacidades para la gestión del ciclo de proyectos (componente 3) podrían resultar en mejorar el ciclo de preinversión, reduciendo los tiempos de elaboración de estudios y generar con ello una cartera de proyectos viables y en condiciones de ser ejecutados, que llevaran a un aumento de la inversión pública a nivel subnacional. No obstante, la PP pudo haber sido más explícita en establecer las relaciones entre cada uno de los productos y los objetivos de desarrollo.

## 5. RELEVANCIA

La lógica vertical del proyecto se mantuvo durante la ejecución, pues todos sus objetivos, componentes y productos permanecieron sin modificaciones. No obstante, la reducción en el alcance de uno de los productos (estudios para promover la demanda) disminuyó la probabilidad de alcanzar uno de los objetivos, como se discute en la sección de efectividad.

El diseño del proyecto previó mecanismos de ejecución que no consideraron por completo las realidades institucionales y administrativas del país. Por un lado, como explican los PMR de 2016-2017, dichos mecanismos requerían alrededor de 14 meses para que los términos de referencia de los estudios comenzaran a elaborarse. Estos estaban sujetos a una reunión de alto nivel que solo se celebraba cada dos meses; posteriormente, por cada estudio, los municipios tenían que celebrar un convenio que requería la firma del ministro del Interior, generando meses de demoras. Por otro lado, el diseño inicial del proyecto tenía un foco importante en muchos estudios de pequeña escala elaborados por consultores individuales. Estos mecanismos derivaron en retrasos durante los primeros años de ejecución. Posteriormente, el proyecto tuvo que modificar su reglamento operativo para simplificar los mecanismos de ejecución y transitar hacia estudios de mayor escala elaborados por firmas consultoras, a partir de lo cual los desembolsos se aceleraron. Si bien la [matriz de riesgos](#) de la PP identificó el riesgo “demoras en la ejecución de los estudios”<sup>2</sup>, lo consideró como de probabilidad baja y no dispuso ninguna medida de mitigación. Este riesgo era de vital importancia, ya que afectaba directamente el logro de todos los objetivos.

En resumen, el proyecto estuvo alineado con las necesidades y prioridades del país, así como con las EBP y prioridades corporativas. Su lógica vertical fue adecuada (si bien pudo ser más explícita en la PP), pero el diseño del proyecto no consideró suficientemente las realidades del país, incluyendo en el análisis de riesgos. En consecuencia, OVE no está de acuerdo con la calificación de la Administración de “excelente” y considera la relevancia “satisfactoria”.

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 26 de noviembre de 2012 y alcanzó la elegibilidad el 19 de noviembre de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de la elegibilidad (PMR+E) son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre 2014 (segundo periodo) para propósitos de esta validación<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> El PCR distingue entre la *contratación* de los estudios (proceso a cargo del gobierno) y la *ejecución* de los mismos (proceso posterior, a cargo del prestador de servicios). No resulta claro si la matriz de riesgos utiliza el término “ejecución” para referirse únicamente a este segundo proceso. De ser el caso, se trataría de una debilidad adicional al no haber identificado posibles demoras también durante la *contratación* de los estudios, un riesgo que en efecto se materializó.

<sup>3</sup> El PCR identifica incorrectamente el PMR enero-junio 2015 como el PMR+E. El proyecto alcanzó la elegibilidad el 19 de noviembre de 2014, por lo que el siguiente PMR fue el elaborado en el ciclo de marzo 2015, que es el PMR enero-diciembre 2014.

## 6. EFECTIVIDAD

La mayoría de las líneas de base y metas de los indicadores de resultado fueron ajustadas entre la PP y el PMR+E. De los 6 indicadores a continuación, 5 tuvieron ajustes en sus metas y 1 se mantuvo constante; de los 5 con metas ajustadas, 4 fueron ajustes a la baja. Por ejemplo, para los objetivos 1 y 2, en promedio las metas en PP buscaban un crecimiento de 98% sobre la línea de base, mientras que en PMR+E esto se redujo a 22%. También se hicieron precisiones en la redacción de algunos indicadores, sin alterar la sustancia de los indicadores originales en la PP. OVE acepta estos ajustes dado que están dentro del plazo permitido. Durante la ejecución no se realizaron cambios adicionales a los indicadores, y el PCR tampoco propuso ajustes en indicadores al cierre.

La PP (¶3.12) previó una evaluación de impacto externa que no fue realizada.

### 1. Análisis por objetivo

#### **Objetivo 1: Generar una cartera de proyectos de inversión viables y en condiciones de ser ejecutados**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1. Cartera de proyectos ejecutables como resultado directo de las factibilidades y de los diseños ejecutivos del programa	Millones de US\$	3.804	5.782	27.284 <sup>a</sup>	1.187%	1
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>1</b>

*Nota:* <sup>a</sup> El PCR presenta el valor nominal, 27.284, así como el real, 9.329. En cualquier caso, la tasa de logro es 1.

*Indicador 1.1.* La meta fue superada tanto en términos nominales como reales. Los productos que apoyaron este objetivo eran los estudios específicos (en concreto, los de factibilidad y los diseños ejecutivos que menciona el indicador). Si bien los estudios fueron realizados, existen inconsistencias en cuanto al número exacto de estudios terminados. Según el PCR y una corrección del ejecutor a su informe de cierre, se terminaron 17 estudios de factibilidad y 71 diseños ejecutivos, mientras que Convergencia reporta 23 y 78, respectivamente. El PCR sugiere que la contribución del proyecto es plausible dado el cumplimiento de estos productos. Como el indicador explica que la cartera de proyectos es *resultado directo* de los estudios de factibilidad y los diseños ejecutivos, OVE asume que eso es en efecto lo que se midió y considera, por lo tanto, que el cumplimiento de la meta puede atribuirse al proyecto.

Dada la tasa de logro promedio de 1, OVE califica este objetivo como “excelente”.

#### Calificación del objetivo 1: Excelente

#### **Objetivo 2: Mejorar el ciclo de preinversión**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1. Planes estratégicos del programa que tienen inicio de implementación	%	65,27	70	62	-69%	0

6. EFECTIVIDAD						
2.2. Estudios de prefactibilidad del programa que avanzaron en el ciclo de vida del proyecto (factibilidad/diseño ejecutivo/inversión)	%	39	45	64	417%	1
2.3. Estudios de factibilidad del programa que avanzaron en el ciclo de vida del proyecto (diseño ejecutivo/inversión)	%	61,53	65	76	417%	1
2.4. Estudios de diseño ejecutivo del programa que avanzaron como inversiones	%	19,35	25	28	153%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,75

*Indicador 2.1.* El PCR afirma que 26 de 42 planes estratégicos tuvieron acciones de implementación (62%). Esta información no coincide con el [informe de cierre](#) del ejecutor (pp. 20, 25-36), que reporta que solo se terminaron 9 planes estratégicos. En cualquier caso, la meta no fue alcanzada. La [lista de verificación del PCR](#) adjudica el bajo desempeño a que la meta era muy ambiciosa, pero en realidad, el indicador no solo no creció, sino que disminuyó respecto a la línea de base. El PCR asevera que el bajo desempeño también se puede explicar por la baja entrega del producto “estudios para promover la demanda” (de 57 planeados, se generaron solo 10).

*Indicador 2.2.* El PCR afirma que 9 de 14 (64%) estudios de prefactibilidad avanzaron en el ciclo<sup>4</sup>. Dado que el proyecto apoyó directamente la conclusión de los estudios de las diferentes etapas con el componente 1, los mecanismos para dar seguimiento al ciclo con el componente 2, así como las capacitaciones para gestionar mejor el ciclo con el componente 3, se considera que estos productos plausiblemente contribuyeron al logro de este objetivo.

*Indicador 2.3.* El PCR afirma que 13 de 17 (76%) estudios de factibilidad tuvieron acciones o inversiones<sup>5</sup>. La contribución del proyecto es plausible igualmente dada la generación de los productos bajo los componentes 1, 2 y 3.

*Indicador 2.4.* El PCR afirma que 20 de 71 (28%) diseños ejecutivos tuvieron inversiones<sup>6</sup>. La contribución del proyecto es asimismo plausible dada la generación de los productos bajo los componentes 1, 2 y 3.

Dada la tasa de logro promedio de 0,75, OVE califica este objetivo como “parcialmente insatisfactorio”.

**Calificación del objetivo 2:** Parcialmente insatisfactorio

<sup>4</sup> El [informe de cierre](#) del ejecutor reportaba incorrectamente 10 de 15 estudios de prefactibilidad con acciones o inversiones (p. 49), lo cual es inconsistente con otra sección del mismo documento (pp. 20, 25-36). En su [corrección](#) al informe, rectificó que eran 14 y no 15 estudios de prefactibilidad.

<sup>5</sup> Similarmente, el informe de cierre reportaba 12 de 16 estudios de factibilidad con acciones o inversiones (p. 49), inconsistente con el total de 22 mencionado en otra sección (pp. 20, 25-36). En la corrección rectificó que eran 17 y no 22 estudios de factibilidad.

<sup>6</sup> El ejecutor reporta 20 de 71 diseños ejecutivos en su informe de cierre (p. 49), inconsistente con los 78 de otra sección (p. 49). La corrección rectificó que se trataba de 71.

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 3: Reducir los tiempos insumidos para la elaboración de los estudios

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1. Desvío en el plazo de ejecución de los estudios respecto de lo planeado inicialmente	Días	142	120	107	159%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						1

*Indicador 3.1.* El PCR afirma que la meta fue lograda, reduciendo de 142 a 107 los días de desvío promedio en el plazo de ejecución de los estudios. El dato de 107 días reportado en el PCR es inconsistente con el informe de cierre del ejecutor (342 días). En respuesta al borrador de esta validación, la Administración clarificó que se trataba de un error de cálculo que había revisado con el ejecutor, concluyendo que el valor correcto era 107 días. La Administración entregó una comunicación escrita del ejecutor confirmando este valor.

El proyecto apoyó mecanismos para fortalecer el seguimiento de los estudios con el componente 2, así como capacitaciones para que los funcionarios gestionaran mejor el ciclo con el componente 3. Además, el proyecto favoreció la contratación de firmas consultoras para realizar los estudios, lo cual resultó más eficiente que contratar consultores individuales; y también promovió la estandarización de los documentos de preinversión, lo que igualmente favoreció la disminución de los tiempos. Dada la entrega de estos productos, es plausible la contribución del proyecto a los resultados observados.

Con base en la tasa de logro promedio de 1, OVE califica este objetivo como “excelente”.

#### Calificación del objetivo 3: Excelente

## 2. Productos

Entre el PMR+E y el cierre se ajustó el alcance de la mayoría de los productos. De los 15 productos esperados, 9 tuvieron reducciones en sus metas (reducción promedio de 48%), 5 tuvieron incrementos (aumento promedio de 87%) y 1 se mantuvo constante. El producto con la mayor reducción en su meta fueron los “estudios asistidos para promover la demanda” (de 57 a 10), cuya baja entrega afectó el logro del objetivo 2 (indicador 2.1), según el PCR. El producto con el mayor aumento fueron los “diseños ejecutivos terminados”: de 24 esperados en PMR+E, la meta se elevó a 64 y finalmente se lograron incluso 71. Esto plausiblemente contribuyó al objetivo 2 (indicador 2.4) con el avance de los estudios de diseño ejecutivo a inversiones. En promedio, OVE calcula que el cumplimiento de los productos fue de 73% respecto a las metas en PMR+E y de 98% respecto a las metas ajustadas al cierre.

Dadas las calificaciones de “excelente” para los objetivos 1 y 3, y “parcialmente insatisfactorio” para el objetivo 2, la calificación general de efectividad es “satisfactorio” conforme a las Directrices para PCR, coincidiendo con la Administración.

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

La PP preveía que se realizaría un análisis económico *ex post* del proyecto (¶3.12). Sin embargo, el PCR asevera que “no fue posible realizar un análisis de costo-beneficio o costo-efectividad, dado que no se midieron en la línea de base los indicadores que pudieran informar este análisis”. OVE no está de acuerdo con esta justificación, ya que los costos del proyecto y los beneficios generados se pueden cuantificar de manera *ex post*, por lo que considera que era factible realizar este análisis. También se realizó un análisis económico *ex ante* para la PP, el cual podía haber servido como insumo para diseñar el análisis *ex post*. En ausencia del análisis económico, OVE utiliza el análisis de sobretiempos y sobrecostos (CTOA).

De acuerdo con el CTOA, la clasificación validada en PMR fue de “problema” en 2013 (antes de la elegibilidad) y de “alerta” en 2015 (cuando ya habían iniciado los desembolsos). Durante estos años el proyecto enfrentó retos como el cambio en la unidad ejecutora debido al traslado del proyecto a un ministerio diferente, así como las dificultades con los mecanismos de ejecución y los procesos que se han señalado anteriormente, que posteriormente el Banco tuvo que modificar en el reglamento operativo del proyecto para agilizar la ejecución. A partir de estos cambios, el proyecto fue clasificado consistentemente como “satisfactorio” hasta su cierre.

Dada la falta de un análisis económico y las clasificaciones de “alerta” y “problema” en varios ciclos de PMR, OVE califica la eficiencia como “insatisfactoria” en apego a las Directrices para PCR, lo cual coincide con la calificación de la Administración.

Calificación de eficiencia	Insatisfactorio
----------------------------	-----------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR asevera que no hay riesgos no mitigados para la continuación de los resultados. Argumenta que dos factores favorecen la continuidad de los resultados alcanzados por el programa: la *gobernanza institucional* y los *nuevos productos y sistemas*.

En cuanto a la *gobernanza institucional*, el PCR explica que, durante la vida del proyecto, este pasó por cuatro ministerios: del Ministerio de Economía y Finanzas se trasladó al Ministerio del Interior y Transporte (2014), posteriormente transformado en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2017) y finalmente separado en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) (2021). El PCR argumenta que el cambio de 2017 otorgó un mejor posicionamiento estratégico al programa dado que todo el ciclo de inversión quedó bajo el mando de la misma secretaría. Sin embargo, no analiza cómo el cambio de 2021 afectó este posicionamiento ni si existen riesgos para la continuación de resultados asociados a este cambio institucional, a pesar de que una de las lecciones del PCR es que “mantener la ejecución dentro del Ministerio de Interior [...] parece ser un mecanismo efectivo de coordinación”.

En cuanto a los *nuevos productos y sistemas*, el PCR argumenta que el uso del “Sistema de Gestión de Obras”, un repositorio virtual de los estudios y proyectos favorece la mejora del ciclo de inversión y su continuidad, dado que pone a disposición “los estudios para las diferentes administraciones y es una forma de trascender a los cambios de autoridades”. También menciona que durante la vida del proyecto se tomó la decisión de contratar a firmas

## 8. SOSTENIBILIDAD

consultoras para elaborar los estudios, lo que logró reducir los costos de transacción y los tiempos; así como la estandarización de documentos de preinversión, que favoreció la eficiencia. El PCR considera que estas mejoras favorecen la continuidad de los resultados logrados.

El PCR discute distintas medidas de mitigación que se tomaron durante la vida del proyecto para atender los riesgos considerados como “medios” y “altos” en la PP. No describe medidas de mitigación para los dos riesgos “bajos” aun cuando ambos se materializaron (demoras en los estudios durante los primeros años de ejecución y dificultad para cumplir con la contrapartida acordada, que llegó a US\$4 millones en lugar de US\$5 millones).

Han surgido nuevos cambios institucionales desde la aprobación del PCR a finales de 2022. Tras las elecciones presidenciales de 2023, el 10 de diciembre de ese mismo año la Presidencia de la Nación emitió un [Decreto de Necesidad y Urgencia](#) que reducía el número de ministerios de 18 a 9. El Decreto creaba un nuevo Ministerio de Infraestructura, que absorbería al MOP, al Ministerio de Transporte y al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Posteriormente, en febrero de 2024 otro decreto suprimió el Ministerio de Infraestructura, y sus actividades fueron absorbidas por el Ministerio de Economía.

A abril de 2024, el Banco seguía apoyando al país en el ciclo de preinversión con el préstamo AR-L1332 aprobado en 2022, continuación del AR-L1149. En sus inicios el MOP era el ejecutor de este nuevo préstamo, pero posteriormente cambió a tres coejecutores distintos, relacionado con los cambios de jurisdicciones de las actividades a realizar derivados de la reestructuración administrativa.

El PCR no pudo haber analizado estos cambios, dado que son posteriores a su elaboración. Es altamente probable que el factor de *gobernanza institucional* se vea debilitado con los cambios. El argumento principal del PCR es que el cambio de 2017 había dado un mayor posicionamiento estratégico al proyecto debido a que el ciclo de inversión quedó bajo el mando de la misma secretaría. No obstante, este posicionamiento estratégico terminó en 2021, y el PCR no discute cómo esto puede afectar la continuación de resultados. Con los cambios adicionales de 2023-2024, resulta aún menos probable que la gobernanza institucional siga favoreciendo la continuidad de los resultados.

En resumen, existen algunos factores como los *nuevos productos y sistemas* que favorecen la continuidad de los resultados. No obstante, es cuestionable que el factor de *gobernanza institucional* siga favoreciendo dicha continuidad a partir de los cambios administrativos de 2021 y posteriormente de 2023-2024. Por lo tanto, existen riesgos para la continuidad de resultados que no se encuentran suficientemente mitigados.

## 2. Desempeño de salvaguardias

El proyecto fue clasificado como categoría C (riesgo mínimo). El PCR no reporta que haya surgido ningún riesgo ambiental y social durante la ejecución. Según un [informe de supervisión](#) de 2018, se calificó al proyecto como de “bajo” riesgo ambiental y social (ESRR).

En resumen, OVE considera que existen algunos riesgos para la continuación de los resultados que no se encuentran suficientemente mitigados. Por otra parte, el desempeño de salvaguardias fue satisfactorio. En balance, OVE asigna una calificación de “satisfactorio”, difiriendo de la nota de “excelente” de la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

Con base en las calificaciones de “satisfactorio” en relevancia, efectividad y sostenibilidad, así como “insatisfactorio” en eficiencia, el resultado general es “parcialmente exitoso”, a diferencia de la nota de “exitoso” otorgada por la Administración. Esta diferencia se debe a las menores calificaciones otorgadas por OVE en los criterios de relevancia y sostenibilidad.

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR aporta información muy limitada sobre el desempeño del Banco durante la preparación. Asevera que la preparación del proyecto se basó en los aprendizajes de la primera operación de la CCLIP y que el ejecutor calificó de excelente la respuesta del Banco durante la preparación y no identifica deficiencias.

OVE identifica las siguientes deficiencias durante la preparación:

- La PP no fue clara al definir los objetivos general y específicos del proyecto.
- La PP no describió claramente la lógica vertical del proyecto (por ejemplo, cuáles productos se asociaban a cuáles objetivos).
- En la matriz de resultados se propuso medir indicadores financieros de impacto y de resultado con valores nominales a un tipo de cambio fijo. Esto no resultó adecuado, en especial dada la duración de los proyectos de inversión y la alta volatilidad cambiaria de la economía argentina. Esto posteriormente trajo complicaciones para la medición de los resultados. El PCR reconoce esto en sus hallazgos y recomendaciones pese a no identificarlo como una deficiencia en la preparación.
- El PCR de la fase anterior ([AR-L1035](#)) afirma en sus lecciones aprendidas que el diseño de este proyecto consideró aprendizajes de la experiencia previa, incluyendo un cálculo más realista del tiempo de ejecución, la necesidad de agilizar los procesos de contratación y selección de los estudios, así como identificar etapas del proceso que pudieran eliminarse para hacerlo más expedito. Sin embargo, no es claro que el proyecto bajo revisión haya incorporado estas lecciones en su diseño. Por ejemplo, en la matriz de riesgos de la PP, el Banco consideró la demora en los estudios como de bajo riesgo y no dispuso ninguna medida de mitigación para atenderlo. Asimismo, los mecanismos de ejecución que se plantearon en la PP no resultaron adecuados para las realidades del país y derivaron en demoras durante los primeros años de ejecución.

Con base en lo anterior, OVE califica el desempeño en la calidad de la preparación como “parcialmente insatisfactorio”.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR aporta información muy limitada sobre el desempeño del Banco durante la supervisión. Asevera que el ejecutor calificó de excelente la respuesta del Banco durante la supervisión y no identifica deficiencias. Sostiene que, dadas las múltiples extensiones solicitadas, el equipo de proyecto en el Banco tuvo que cambiar y pasó por tres jefes de equipo diferentes.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

OVE destaca que, en sus inicios, el proyecto pasó cuatro años consecutivos en la clasificación de “alerta” o “problema” calculada por el sistema. En los PMR de estos primeros ciclos no se ofrece evidencia de que el Banco haya tomado acciones proactivas para resolver los problemas de ejecución. Fue hasta finales de 2016 cuando en el PMR se reporta la toma de medidas diferentes, como reformar el reglamento operativo del programa para introducir mejoras de procesos que agilizaron los estudios, a partir de lo cual se registraron rápidos avances en los desembolsos y el proyecto se mantuvo en “satisfactorio” cada año hasta el cierre. Por lo tanto, estos esfuerzos parecen haber sido fructíferos.

Durante la supervisión, hubo numerosas inconsistencias en el número de estudios reportados. OVE no encontró evidencia de que el Banco las haya detectado, dado que inclusive las reprodujo en los PMR (por ejemplo, reportando los estudios generales bajo el rubro de los estudios específicos y viceversa, sin que la suma de las subcategorías de estudios específicos coincidiera con el total), así como en el PCR. A enero de 2024, Convergencia reportaba 13 estudios de prefactibilidad terminados, 23 de factibilidad y 78 diseños ejecutivos, lo que sumaría a 114; sin embargo, en el total se reportan 48 estudios específicos terminados. Incluso si esto se debiera al error de que se reportaron los estudios específicos en el rubro de los generales, el otro total es de 123, lo que tampoco coincide. Adicionalmente, estos números también son inconsistentes con los reportados en el PCR y en la corrección del ejecutor a su informe de cierre. El propio PCR reporta un número de estudios específicos inconsistente en diferentes secciones (Tabla 1 vs. p. 17), lo que sugiere que el Banco no subsanó estas inconsistencias durante la supervisión y tampoco en el cierre.

En balance, aunque se identifican deficiencias en la supervisión durante los primeros años de ejecución y las inconsistencias en los datos, el Banco fue proactivo a partir de 2016 para resolver los retos de ejecución, por lo que OVE califica el desempeño durante la supervisión como “satisfactorio”.

### Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Dada la nota de “parcialmente insatisfactorio” en la calidad de la preparación y la nota de “satisfactorio” en la calidad de la supervisión, la calificación general es “parcialmente insatisfactorio”, con base en las Directrices para PCR. (Administración: Excelente)

Calificación de desempeño del Banco	Parcialmente insatisfactorio
-------------------------------------	------------------------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR aporta información muy limitada sobre el desempeño del prestatario. Sostiene que este cumplió sustancialmente con los acuerdos, convenios y salvaguardias establecidas, y que el ejecutor contó con personal necesario durante todo el proyecto.

El proyecto tuvo retrasos durante sus primeros cuatro años. Según información de PMR, esto se relacionó con: el traslado del proyecto a un ministerio distinto, lo que llevó a modificaciones contractuales; mecanismos de ejecución inadecuados que derivaban en grandes demoras en los estudios; y debilidades en las capacidades del ejecutor, particularmente en la revisión de los procesos de adquisiciones. La contrapartida local original era de US\$5 millones, pero solo se ejecutaron US\$4 millones.

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

También hubo numerosos cambios y problemas administrativos que generaron demoras. Entre la aprobación en el Directorio del BID y la firma del contrato pasaron 15 meses. Después de tres prórrogas a la expiración de los desembolsos, la extensión acumulativa del proyecto alcanzó casi los cuatro años (47 meses). Según las bases de datos corporativas, entre los 26 préstamos del Banco con Argentina aprobados desde 2012 (año de aprobación del proyecto) que ya habían llegado al cierre operativo a finales de diciembre de 2023, este proyecto fue el que tuvo la mayor extensión acumulativa junto con AR-L1144 (47 y 48 meses, respectivamente). Entre estos 26 préstamos, la media de extensión acumulativa es de 12 meses y la mediana de 7 meses, muy inferior a la extensión de este proyecto.

En materia de monitoreo, como se explicó anteriormente, existieron inconsistencias en el número de estudios reportados en los informes semestrales y en el informe de cierre. Finalmente, en materia de evaluación, la PP previó que se realizaría tanto una evaluación final externa como un análisis económico *ex post*; ninguno de los dos fue realizado.

En resumen, si bien la ejecución del proyecto fue mucho más ágil a partir de 2017, al considerar la lenta ejecución durante los primeros cuatro años, la extensión acumulativa y las fallas de monitoreo y evaluación, OVE califica el desempeño del prestatario como “parcialmente insatisfactorio” según las Directrices para PCR. (Administración: Satisfactorio)

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR presenta lecciones basadas en la experiencia del proyecto. Sin embargo, estas pudieron haber sido más específicas y detalladas. Por ejemplo, tras varios años de modestos avances, el proyecto implementó prácticas que le permitieron acelerar la ejecución considerablemente a partir de 2017. Haber descrito estas prácticas de manera detallada podría haber sido útil para proyectos futuros (algunas de estas prácticas se documentaron en la sección de “Estado de la implementación y aprendizaje” de los PMR). Esto habría estado más en línea con las Directrices para PCR (¶5.2), que sugieren describir las acciones específicas que tuvieron un efecto sobre la ejecución y podrían ser replicadas (o, en su caso, evitadas) a futuro.

## 13. CALIDAD DEL PCR

OVE tiene las siguientes observaciones sobre la calidad del PCR:

- Si bien el PCR cubrió todas las dimensiones del desempeño requeridas por las Directrices para PCR, para la sección de eficiencia no presentó un análisis económico *ex post*.
- En cuanto al contenido de datos, el PCR hizo un esfuerzo por convertir los indicadores financieros que fueron definidos en términos nominales a términos reales.
- El PCR presentó inconsistencias en la presentación de los datos del número de estudios realizados.

### 13. CALIDAD DEL PCR

- El PCR no fue lo suficientemente claro, consistente ni cándido. Además de no haber resuelto las inconsistencias mencionadas, omitió reportar por completo los datos sobre los productos generados, contrario a la [plantilla de PCR](#) de SPD. Tampoco fue claro en cuanto a por qué no se concretó la tercera operación individual prevista de la CCLIP y por qué el apoyo a preinversión continuó por fuera de la CCLIP. En la sección de sostenibilidad también pudo haber sido más claro sobre cuáles fueron las implicaciones del cambio institucional de 2021 (al separarse el Ministerio de Obras Públicas del Ministerio del Interior) sobre la continuidad de los resultados del proyecto; y más cándido en aclarar que dos de los riesgos previstos en la PP considerados como “bajos” se materializaron y no tuvieron medidas de mitigación preestablecidas.
- El proyecto discutió los objetivos y los resultados logrados bajo cada uno de manera equilibrada. Presentó análisis sobre la atribución de los resultados basados en la teoría de cambio del proyecto y discutió las razones por las que algunos indicadores no alcanzaron su meta.
- OVE considera que algunas de las calificaciones de los criterios centrales se basaron en la evidencia presentada. Los análisis de los criterios no centrales fueron muy limitados, y el PCR no aprovechó evidencia presentada en otras partes del documento para enriquecerlos (como los problemas de definir indicadores financieros de impacto y resultado en términos nominales a una tasa de cambio fija), como tampoco la información reportada en PMR (los grandes retrasos durante los primeros años). Al considerar esta información, el desempeño del Banco y del prestatario ameritan calificaciones menos favorables que las otorgadas por el PCR.
- Las lecciones presentadas están basadas en la experiencia del proyecto, pero pudieron haber sido más específicas y detalladas.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Desarrollo Pesquero y Acuícola Sustentable		
<b>Número(s) de proyecto</b>	AR-L1159		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3255/OC-AR		
<b>Monto original</b>	US\$30.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2014		
<b>Fecha original de cierre</b>	9/12/2018		
<b>Fecha real de cierre</b>	29/9/2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	Nación Argentina		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca		
<b>Sector</b>	Agricultura y desarrollo rural		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$55.000.000 (BID US\$30.000.000, GdA US\$25.000.000)	US\$46.741.306 (BID US\$28.574.525, GdA US\$18.166.781)	
<b>Cofinanciamiento</b>			
<b>Monto cancelado</b>			US\$1.425.475

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente infructuoso	Infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Efectividad</b>	Insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Federico Fraga	
<b>Revisado por:</b>	Monika Huppi	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Según la Propuesta de Préstamo (PP) y el Contrato de Préstamo (CP), el objetivo general del proyecto fue contribuir a la gestión sustentable del recurso pesquero en Argentina. Sus objetivos específicos (OE) eran (i) mejorar las capacidades de investigación, planificación, administración, control y fiscalización de la gestión de los recursos pesqueros marítimos con enfoque ecosistémico; y (ii) apoyar el desarrollo de la acuicultura.

Siguiendo la lógica vertical y los objetivos específicos indicados en la formulación del objetivo general, OVE coincide con lo realizado en el PCR y basa esta validación en los siguientes OE:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar las capacidades de investigación, planificación, administración, control y fiscalización de la gestión de los recursos pesqueros marítimos con enfoque ecosistémico.
Objetivo 2	Apoyar el desarrollo de la acuicultura.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Mejoramiento de la capacidad de gestión de los recursos marítimos con enfoque ecosistémico** (US\$42.000.000 monto original; US\$ 42.336.293 monto ejecutado). El objetivo de este componente fue contribuir al mejoramiento de la capacidad de investigación aplicada de los recursos pesqueros, así como fortalecer el sistema de administración, planificación, control y fiscalización. Incluyó los siguientes subcomponentes: (1.1) Investigación para la gestión pesquera con enfoque ecosistémico, cuyo propósito era favorecer la generación de medidas para la conservación y el mantenimiento de una explotación sostenible de los recursos pesqueros partiendo de una base científica sólida; y (1.2) Fortalecimiento del sistema de administración, planificación, control y fiscalización, con el cual se buscaba modernizar el Sistema Integral de Información Pesquera (SIIP), favorecer la implementación del Sistema Integrado de Control (SIC) y consolidar el proceso de planificación de pesquerías específicas.

**Componente 2: Apoyo al desarrollo de la acuicultura** (US\$11.000.000 monto original; US\$ 2.608.948 monto ejecutado). Este componente comprendía el fortalecimiento de centros de investigación aplicada, la transferencia de recursos para la adopción de tecnologías y el desarrollo de capacidades institucionales para la coordinación con los distintos actores involucrados, que condujesen al diseño de políticas de mediano y largo plazo para la consolidación de la acuicultura en el país. Incluyó tres subcomponentes: (2.1) Consolidación de una estrategia federal para el desarrollo del subsector acuícola; (2.2) fortalecimiento de la investigación aplicada en acuicultura y (2.3) apoyo a la consolidación de la cadena de valor acuícola en la provincia de Misiones.

El proyecto no tuvo reformulación formal. Vale la pena destacar que si bien se había establecido un pari-passu de 55%/45%, el programa concluyó con un pari-passu de 61%/39% y una contrapartida local que alcanzó el 73% del monto previsto originalmente. Según el PCR, ello se debió a que “la disponibilidad de fondos presupuestarios asignados se vio mermada por las restricciones fiscales del Gobierno Nacional, derivado de la crisis financiera de 2017. Este aspecto tuvo impacto en el cronograma fijado para la incorporación de los buques, en la ejecución de algunas intervenciones de infraestructura de servicios del Instituto Nacional de

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) y de un conjunto significativo de intervenciones con impacto en los resultados esperados en el componente de acuicultura” (PCR, p. 30). En cuanto al componente 2, el bajo nivel de ejecución financiera implicó que ocho de los doce productos previstos originalmente no fueran ejecutados. Entre los cuatro productos restantes, únicamente se completaron dos (productos 2.6 y 2.8), mientras que sólo se lograron avances parciales en los otros dos (productos 2.3 y 2.7). Por más detalles, ver sección 6.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

La industria pesquera de Argentina es muy relevante en términos de exportaciones de bienes primarios (7,4% del total) y empleo de mano de obra. Al momento del diseño y aprobación de este proyecto, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 planteaba la necesidad de incrementar la cantidad de desembarques por capturas marítimas en un 24%, así como aumentar las exportaciones vinculadas al complejo marítimo pesquero. Ello requería medidas efectivas para garantizar la explotación sostenible de este recurso. En este sentido, el Gobierno (GdA) venía implementando un conjunto de medidas dirigidas a recuperar el stock de recursos pesqueros, que mostraba una tendencia decreciente como consecuencia de una mayor presión por un acuerdo de acceso de la flota pesquera de la Unión Europea, y por insuficiencias tanto en los sistemas de investigación para estudiar el comportamiento de la biomasa como en los sistemas de control y vigilancia para hacer cumplir las cuotas de capturas recomendadas. Para ello, era necesario atender desafíos vinculados a la falta de conocimiento sobre especies marítimas que necesitan medidas de gestión; limitaciones en la cobertura geográfica de la investigación y en la diseminación de información; insuficiente consolidación del sistema integral de información para la fiscalización; entre otros.

Asimismo, el GdA se propuso apoyar el desarrollo de la acuicultura por su alto potencial y para la cual existen ventajas comparativas, principalmente en el Nordeste Argentino. Algunas de las limitaciones que afectaban al sector eran (i) falta de información oportuna sobre las perspectivas de producción y mercados; (ii) baja capacidad de investigación y transferencia de tecnologías en acuicultura; y (iii) falta de coordinación efectiva entre actores claves de la cadena de valor acuícola.

##### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

En el momento de su diseño y aprobación, el programa estuvo alineado con la Estrategia del BID con Argentina (EBP) 2012-2015, que incluyó al sector pesquero entre los sectores relevantes dentro del objetivo estratégico de “mejora de capacidades de generación y transferencia de tecnología”, en el área prioritaria de desarrollo rural y agropecuario. Durante su ejecución, se mantuvo relevante con la EBP 2016-2019, que incluyó entre sus objetivos estratégicos apoyar al país en el fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado en las cadenas globales de valor, apoyando, entre otros, el desarrollo del sector agroindustrial y otros sectores asociados a los recursos naturales e introduciendo aspectos relacionados con su gestión sostenible. Al cierre, fue consistente con la EPB 2021-2023, alineándose con los objetivos estratégicos de avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, y promover la participación en el comercio exterior con productos y servicios de valor, dentro del eje prioritario de apoyar las acciones de recuperación económica y desarrollo productivo. Finalmente, la operación

## 5. RELEVANCIA

estuvo alineada con la Estrategia Institucional 2010-2020 y sus actualizaciones (2016-2019 y 2020-2023), en particular con la prioridad estratégica de cambio climático y sostenibilidad al apoyar la gestión sostenible del sector pesquero con un enfoque ecosistémico.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

Dada la necesidad de establecer y consolidar un régimen de gestión sostenible del recurso pesquero como consecuencia de la tendencia decreciente en el stock, el GdA se propuso realizar una transición de un régimen de acceso abierto al recurso hacia un régimen de gestión basado en cuotas de captura. La adecuada operación y ordenación de pesquerías basadas en cuotas requiere de un sistema de información que permita monitorear las capturas realizadas; además, se debe contar con un sistema integral de monitoreo para la flota que transita sobre áreas vedadas de forma permanente y que deben ser protegidas para garantizar la reproducción de especies marinas estratégicas.

En este marco, el programa se propuso contribuir al mejoramiento de la capacidad de investigación aplicada, así como fortalecer el sistema de administración, planificación, control y fiscalización del recurso pesquero (OE1). Respecto al fortalecimiento de la investigación, el programa previó inversiones en dos buques de investigación científica, junto con inversiones complementarias para mejorar la infraestructura de servicios del INIDEP. Esto contribuiría a aumentar el área de cobertura de INIDEP y con ello, a mejorar el seguimiento del estado de los recursos pesqueros, el diseño de medidas de manejo (ej. vedas espaciales y/o temporales), y el desarrollo de líneas de investigación. Por su parte, para fortalecer las capacidades de administración, gestión y fiscalización, el programa apuntó a mejorar el sistema integral de información pesquera para el monitoreo de la actividad; la efectividad del control a bordo; y la asistencia técnica y capacitación de agentes públicos como inspectores. En conjunto, todas estas acciones permitirían fortalecer las capacidades de planificación de la actividad pesquera.

Por otra parte, el apoyo al desarrollo de un sector incipiente como era la acuicultura (OE2) se diseñó con base en tres pilares complementarios: planificación estratégica nacional, investigación aplicada y un proyecto piloto (cadena de valor del pacú en Misiones). Dentro del primer pilar, se financiaría la ejecución de mesas de participación a nivel provincial y estudios de zonificación sobre aptitudes y condiciones de capacidad sectorial pública y privada para la mejora de la producción y productividad acuícolas. Dentro del segundo pilar, se financiaría la construcción y ampliación de centros de investigación, y acciones de capacitación para técnicos, investigadores y productores. Finalmente, la implementación del proyecto piloto contempló el financiamiento de un censo económico de productores, asistencia técnica, elaboración de informes de mercado y una actividad piloto para la transferencia de recursos condicionados a la adopción de tecnologías y al desarrollo de capacidades críticas.

Sin embargo, es importante resaltar que, durante la implementación, las restricciones presupuestarias del Gobierno Nacional llevaron a una disminución del monto de contrapartida local y afectaron significativamente a la implementación de actividades en el componente de acuicultura. En particular, ocho de los doce productos previstos originalmente, no fueron ejecutados (ver sección 6 por más detalles) debilitando la lógica vertical. En la PP (p. 11), se había estipulado que el 80% (US\$ 9 millones) del componente 2 sería financiado con fondos de la contraparte. Esto evidencia que ni el OE2 ni la cadena causal subyacente estuvieron alineados a las realidades del país durante la ejecución y cierre del proyecto. Además, como se destaca en la sección 10, el riesgo relacionado con la falta de disponibilidad de recursos

## 5. RELEVANCIA

había sido identificado en la fase de diseño, lo que sugiere que hubo debilidades en la alineación de la operación con las circunstancias prevalecientes al momento de su aprobación.

En síntesis, la lógica vertical se definió adecuadamente para el OE1, pero tuvo fallas respecto al OE2 y su alineación respecto a las realidades del país. Por lo tanto, si bien el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo y prioridades sectoriales del país, así como con las EBP vigentes durante la aprobación, ejecución y cierre, OVE califica la relevancia de este programa como parcialmente insatisfactorio, en desacuerdo con Administración (rating excelente).

Calificación de relevancia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 23 de julio de 2014 y alcanzó la elegibilidad el 5 de junio de 2015. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación son considerados para efectos de validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2015 para propósitos de esta validación.

Es importante resaltar que la Matriz de Resultados (MR) de la PP organizó los resultados esperados y sus indicadores correspondientes en función de los componentes de la operación, y no de los objetivos específicos. Por su parte, en el PMR se listaron resultados esperados y sus indicadores, sin agruparlos por objetivo específico. Finalmente, en el PCR, los indicadores de resultados sí fueron agrupados por OE. Para el análisis de efectividad por OE, esta validación estructura y reporta la información de resultados siguiendo lo realizado en el PCR.

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo 1: Mejorar las capacidades de investigación, planificación, administración, control y fiscalización de la gestión de los recursos pesqueros marítimos con enfoque ecosistémico.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1. Número de pesquerías que cuentan con planes de manejo consensuados y/o en estado avanzado de elaboración incrementadas	Pesquerías	1	5	10	225	1
1.2. Cobertura espacial para la recolección de datos incrementada.	Miles de millas náuticas cuadradas.	42	54	145	858	1

6. EFECTIVIDAD						
1.3. Número de días navegados empleados para la recolección de datos incrementados.	Días Navegados	150	450	373	74	0,74
1.4. Número de especies con estimación de índices de abundancia incrementadas.	Especies	7	12	25	360	1
1.5. Número de especies con recomendaciones de CBA y/o otras medidas de manejo (vedas espaciales y/o temporales, aplicación de artes de pesca selectivas) incrementadas.	Especies	7	14	26	271	1
1.6. Líneas de investigación asociadas a la problemática de gestión pesquera en las zonas de intervención incorporadas.	Líneas de investigación	0	6	6	100	1
1.7. Cobertura de muestreo de desembarque en las zonas de intervención incrementada.	%	0	10	8	80	0,8
1.8. Porcentaje de casos de diferencias estadísticamente significativas entre declaración de captura y acta de desembarque.	%	10	5	7,5	50	0,5
1.9. Cobertura de inspección de la flota a bordo incrementada.	%	50	70	28,1	-110	0
1.10. Cobertura de inspección de los desembarques en muelle incrementada.	%	80	85	60	-400	0
1.11. Buques que superan el límite establecido por CITC disminuidos. <sup>a</sup>	%	5	2	0	167	0
Tasa de logro promedio para el objetivo 1:						0,64

<sup>a</sup>OVE no lo considera atribuible al proyecto.

Con relación a la capacidad de planificación de la gestión de los recursos pesqueros, el PCR reporta que al cierre del programa existían diez pesquerías que contaban con planes de manejo consensuados o en estado avanzado de elaboración (indicador 1.1.) por medio de comisiones de seguimiento; es decir, cuerpos asesores integrados por actores relevantes del sector (INIDEP, sector privado, autoridades) cuyo objetivo es generar recomendaciones y sugerencias para la sostenibilidad de las pesquerías. Si bien el PCR no discute la atribución de este logro, es posible inferir que la mejora en la cobertura de levantamiento de datos y más generalmente, en la capacidad de investigación a partir de la incorporación de dos nuevos buques de INIDEP, contribuye a la elaboración informada de los planes de manejo.

En cuanto a la mejora en las capacidades de investigación, mediante la incorporación de los dos buques se logró alcanzar y superar la meta en cuanto al área de cobertura de levantamiento de datos (1.2.), pero no así respecto a los días de navegación (1.3.), lo cual se explica fundamentalmente por la necesidad de detener periódicamente los buques en puerto

## 6. EFECTIVIDAD

para su mantenimiento. Por su parte, la incorporación de los buques y la capacitación de personal permitieron ampliar las tareas de investigación respecto a la distribución y abundancia de recursos pesqueros. Es importante destacar que, si bien no se realizaron las actividades de capacitación tal como fueron diseñadas originalmente (ver Anexo 1, pág. 5), se realizaron otras que fueron igualmente relevantes. De esta manera, se pudo alcanzar y superar la meta respecto a la cantidad de especies con estimación de índices de abundancia (1.4) y con recomendaciones de captura biológicamente aceptable (CBA) y/u otras medidas de manejo (1.5). Además, se desarrollaron seis nuevas líneas de investigación (1.6), referentes a cambio climático, áreas marinas protegidas, impacto de las prospecciones sísmicas, biología experimental, pesca artesanal y abordaje ecosistémico de la pesca. Finalmente, con base en los requerimientos por razones de investigación de los buques, se logró aumentar la cobertura de muestreos de los desembarques de las especies (1.7), sin alcanzarse la meta (no se especifican las razones).

Respecto a las capacidades de administración, control y fiscalización (indicadores 1.8 a 1.11) el PCR (Tabla 2.b., pág. 20) reporta que solo se alcanzó la meta para el indicador 1.11. El PCR explica a nivel general que no se lograron los resultados en esta dimensión por dos motivos fundamentales: por una parte, si bien se instalaron cámaras de control a bordo de los buques comerciales, estas aún no estaban operativas al cierre del programa (no se explican las razones). Por otra parte, producto de las “restricciones financieras”, el número de inspectores se redujo significativamente desde 2016. En cuanto al indicador 1.11, Si bien se reporta el alcance y superación de la meta, el PCR no justifica qué acciones contribuyeron al resultado, por lo que OVE no lo considera atribuible al proyecto.

En síntesis, considerando que el alcance promedio para este objetivo fue de 64%, OVE califica su alcance como Parcialmente Insatisfactorio, coincidiendo con la Administración.

### Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

#### **Objetivo 2: Apoyar el desarrollo de la acuicultura.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1. Provincias con estrategias de fomento a la acuicultura. <sup>b</sup>	Provincias	3	10	10	100	0
2.2. Especies que cuentan con paquetes biotecnológicos y análisis de rentabilidad a nivel de productor disponibles.	Especies	3	11	3	0	0
2.3. Producción de pacú en el área sur de la provincia de Misiones por año incrementada. (Comprende los departamentos de Capital, Apóstoles, Concepción, Leandro Alem, Candelaria, San Javier, Oberá y Candelaria). <sup>b</sup>	Toneladas/año	128	517	656	136	0

## 6. EFECTIVIDAD

Tal como se indicó en la Sección 4, las restricciones presupuestarias del Gobierno Nacional llevaron a una disminución del monto de contrapartida local e impactaron significativamente sobre la ejecución de actividades en el componente de acuicultura, no habiéndose ejecutado ocho de los doce productos previstos originalmente. Entre los productos que sí registraron avances, sólo se logró completar los estudios de cultivos de algas y de fitoplancton en el canal Beagle (Producto 2.6) y el censo económico de productores acuícolas (2.8). Por su parte, dentro del producto 2.3 “Instituciones de investigación construidas e implementadas”, cuya meta original era la construcción de un centro de investigación y desarrollo en la ciudad de Mar del Plata, otro en la provincia de Río Negro, y un Centro Piloto Piscícola en la Provincia de Entre Ríos, sólo se llevó adelante el último. Finalmente, dentro del producto 2.7 de “capacitación en acuicultura continental y marina”, sólo se logró la capacitación de 95 de las 220 personas previstas originalmente.

Con relación al indicador 2.1., el PCR informa que en 2015 se promulgó la Ley 27.231 de Desarrollo Sustentable del Sector Acuícola, que provee el marco en todo el territorio nacional para el desarrollo de la acuicultura. A esa norma se adhirieron 13 provincias, de las cuales 10 de ellas han avanzado en la planificación de su sistema acuícola. Sin embargo, este alcance no es atribuible, puesto que el programa no financió ninguna de las actividades desarrolladas para lograr la normativa y la participación de las provincias. Respecto al indicador 2.2., no se registraron avances debido a la escasa implementación de las actividades del componente (solo se completaron tres de los siete productos previstos). Finalmente, en cuanto al indicador 2.3., únicamente se llevó adelante la actividad de “Censo Económico de Acuicultores en la provincia”. Por lo tanto, si bien se logró un incremento en la producción acuícola en la provincia, el PCR reconoce que ello tampoco es atribuible al programa.

Con base en esta información, OVE coincide con la Administración y califica el desempeño en este objetivo como Insatisfactorio.

### Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 2. Productos

No se reportan cambios sustantivos en los productos implementados. El promedio de alcance de los productos fue de 39%.

En resumen, considerando las calificaciones de parcialmente insatisfactorio para el OE1 y de insatisfactorio para el OE2, la calificación de Efectividad es insatisfactoria.

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El análisis de eficiencia se basó en un análisis detallado de costo beneficio (ACB). Puesto que los sectores objetivo de los componentes 1 (pequero marítimo) y 2 (acuicultura) difieren en sus características particulares (perfil de beneficiarios, nivel de especialización, artes de extracción, productos explotados, mercado de destino de la producción), el ACB estima el VAN y TIR de cada segmento por separado. De la sumatoria de beneficios y costos esperados de cada segmento, se obtiene un retorno agregado que representa al Programa en su conjunto.

## 7. EFICIENCIA

En cuanto a los costos, se tomaron en cuenta el 100% de los costos finales del proyecto (US\$ 46,8 millones), que se distribuyen en la compra de los buques (81% de la inversión total), inversiones en infraestructura del INIDEP (6%) y de acuicultura (5,6%), los costos de administración del proyecto (4%) y la consolidación del sistema de fiscalización y control a través de cámaras a bordo y la instalación del sistema base (3.1%). Además, se consideran los costos incrementales por operación y mantenimiento (OyM) de los nuevos buques, gastos de mantenimiento de nueva infraestructura de INIDEP, seguimiento y fiscalización (i.e., costo de mantenimiento de nuevas cámaras de control en buques pesqueros) y gastos de mantenimiento del nuevo centro de acuicultura (CEADI).

En cuanto a los beneficios del sector pesquero marítimo, El ACB considera los principales beneficios en términos de aumento de la productividad de la flota de captura y de la biomasa reproductiva (BR) de las especies más representativas, debido a los aportes científicos de los buques de investigación y los avances en fiscalización y control. Los primeros beneficios son computados en el año 2021, un año después de finalizar la ejecución. Puesto que existe un amplio conjunto de variables (condiciones medioambientales, características técnicas de la flota, artes de pesca, etc.) que pueden incidir en la evolución de la productividad y BR, los aumentos no pueden ser atribuidos en su totalidad a las actividades del programa. En el análisis se asume una atribución de 25%, pero no se explican los supuestos detrás de este nivel de atribución. Además, se considera un 3% de variación esperada en la productividad entre 2021 y 2030 (final del periodo de maduración del programa), con base en la “evolución reciente de la productividad”. Considerando las inversiones efectuadas a lo largo de los 6 años de ejecución y efectuando proyecciones de beneficios a 10 años (computando gastos recurrentes incrementales para ese período), se estima el VAN del segmento de pesca marítimo en US\$ 43,9 millones, con una TIR de 23.7% (tasa de descuento de 12%).

Respecto al sector acuícola, los beneficios computados refieren a la explotación proyectada de randíá en el CEADI (centro de acuicultura financiado por el programa) a partir de 2023. El beneficio computado por esta actividad alcanza un VAN irrelevante (US\$ 17.418). Puesto que el análisis incorpora como costo del programa la totalidad de las inversiones en acuicultura, el ACB arroja un VAN negativo de US\$ 2 millones para este segmento.

Considerando en forma global los beneficios y costos del programa, el VAN total se estima en US\$ 41,9 millones (TIR de 22,8%).

El análisis de sensibilidad contempla dos escenarios pesimistas. En el primero se contempla que tanto el diferencial de BR como de productividad se limita a un 50% de los niveles esperados. En ese escenario, la TIR se reduce a 12%, igual a la tasa de descuento. En el segundo escenario se evalúa el efecto de un nivel de costos de inversión, mantenimiento y operación 50% superior a los valores registrados, resultando en una TIR de 16.3%.

Finalmente, el análisis del desempeño en términos de tiempos y costos fue satisfactorio a lo largo de todo el proyecto (i.e. PMRs ratings). La fecha final de cierre ocurrió casi cuatro años después de la fecha esperada originalmente, mientras que el último desembolso ocurrió 24 meses después de la fecha prevista originalmente (un año después se cancelaron US\$ 1,3 millones de forma retroactiva).<sup>1</sup> Por otra parte, vale destacar que dos inversiones importantes realizadas en el marco del proyecto (incorporación del sistema de control y de cámaras a bordo

<sup>1</sup> En 2022 se cancelaron fondos adicionales, siendo la cancelación total final de US\$ 1,4 millones.

## 7. EFICIENCIA

de la flota comercial -componente 1 – y Centro de Piscicultura -componente 2) todavía no se encontraban operativas al cierre de la operación, lo que también afecta a la eficiencia del programa.

En conclusión, el proyecto tuvo resultados satisfactorios en sus análisis CBA. Sin embargo, el cómputo de beneficios para el segmento de pesca marítima se basa en un supuesto de atribución de 25% a las actividades del programa. Este supuesto no está fundamentado, y tampoco hay un análisis de sensibilidad que contemple variaciones en el mismo. Asimismo, tomando en cuenta que dos inversiones importantes todavía no estaban operativas al cierre del programa, OVE difiere con Administración (rating Excelente) y califica como Satisfactoria a la eficiencia de este Programa.

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Según el PCR, el principal factor de riesgo para la continuación de los resultados se vincula con las posibles restricciones presupuestarias que podrían impactar sobre la OyM de la infraestructura y equipamiento financiado. El principal desafío radica en los costos relacionados con los dos nuevos buques de investigación, cuya OyM se estima en un costo total anual de US\$ 3 millones. Descontando los gastos de OyM de un buque preexistente (“Cap Canepa”) que dejó de operar, ello implicaría gastos incrementales anuales de alrededor de US\$ 2,5 millones (ver Anexo 3, p. 23).

De acuerdo con el PCR, es importante resaltar que INIDEP depende casi totalmente de la adjudicación de recursos por parte del Gobierno Nacional. Sus márgenes de recaudación son muy limitados, por lo que para llevar a cabo inversiones que permitan complementar las ya realizadas en el marco de este proyecto, se requeriría de la estructuración de financiamientos con características similares a esta operación. En la misma línea, otro de los riesgos con potencial impacto medio/alto refiere a las actividades de fiscalización y control, en caso de que las restricciones presupuestarias pudiesen llevar a una reducción en la cantidad de inspectores (tal como sucedió entre 2016 y 2020).

En su respuesta a la versión inicial de esta validación, la Administración incluyó información adicional sobre los niveles de actividad de los buques de investigación desde el final del proyecto. Si bien esta información demuestra que los buques siguen operando, los datos sobre el promedio mensual de inversión y de días de investigación desde el cierre del proyecto (diciembre de 2020) no demuestran que la sostenibilidad de los resultados está garantizada. A modo de ejemplo, durante el período de enero 2022 a diciembre de 2023 el promedio mensual de días de actividad para el buque Victor Angelescu fue de 8,4 días y el promedio mensual invertido de US\$ 111 mil (habiéndose registrado una baja considerable en el número de días e inversión promedio entre 2022 y 2023). Por su parte, en el trienio 2017-2019 estos fueron de 16 días y US\$ 213 mil, respectivamente.<sup>2</sup> En el bimestre enero-febrero de 2024, último dato disponible, el promedio mensual de días de actividad fue de 11 días y la inversión

<sup>2</sup> No se toman en cuenta los datos de 2020 y 2021 en la comparativa, por el carácter excepcional de estos años dada la pandemia de COVID-19.

## 8. SOSTENIBILIDAD

de US\$ 146 mil, también por debajo de los niveles registrados durante la ejecución del proyecto. Por su parte, para el buque Mar Argentino los datos disponibles (período 2021-2023) demuestran que, si bien el presupuesto y el número de días de actividad aumentaron entre 2021 y 2022, se redujeron de manera significativa en 2023. En términos generales, la inversión total en ambos buques se redujo desde US\$ 2,6 millones en 2022 a US\$ 1,9 millones en 2023, por debajo del monto anual de US\$ 3 millones estimado para la O&M (Anexo 3, p. 23 y 24).

### 2. Desempeño de salvaguardias

Basado en los lineamientos de la Política de Salvaguardas Ambientales y Social (GN-2208), la operación fue clasificada como categoría “B”, es decir, se entendió como una operación con potenciales impactos ambientales y sociales negativos a nivel local y de corto plazo (obras de remodelación para laboratorios de investigación y extensión). De acuerdo con el PCR, los potenciales impactos negativos que pudieron ocurrir durante la ejecución se gestionaron adecuadamente con el establecimiento de medidas específicas del Plan de Gestión Ambiental y Social.

En síntesis, considerando la dependencia que tiene INIDEP del Gobierno Nacional para la adjudicación de recursos, el contexto macroeconómico y político actual del país constituye un riesgo que puede derivar en restricciones financieras. Los datos adicionales presentados por la Administración demuestran una reducción, en el caso del buque Victor Angelescu, en los promedios mensuales de días de actividad e inversión en el período 2022-2023 (posterior al cierre del proyecto) respecto a 2017-2019 (durante la ejecución del proyecto). Para el caso del buque Mar Argentino, los datos disponibles (período 2021-2023) demuestran que, si bien el presupuesto y el número de días de actividad aumentaron entre 2021 y 2022, se redujeron de manera significativa en 2023. En efecto, el total invertido en ambos buques se redujo desde US\$ 2,6 millones en 2022 a US\$ 1,9 millones en 2023, por debajo del monto anual de US\$ 3 millones estimado para la O&M (Anexo 3, p. 23 y 24). Tomando esto en cuenta, OVE difiere con la Administración y califica el criterio de sostenibilidad como parcialmente insatisfactorio. (Administración: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

## 9. RESULTADO GENERAL

En su conjunto, el desempeño del Proyecto ha sido *infructuoso* como resultado de un desempeño parcialmente insatisfactorio en relevancia, insatisfactorio en efectividad, satisfactorio en eficiencia y parcialmente insatisfactorio en sostenibilidad.

OVE está en desacuerdo con el rating global asignado por la Administración, por diferencias en las calificaciones de relevancia, eficiencia y sostenibilidad. En cuanto a la relevancia del programa, las restricciones presupuestarias afectaron significativamente la realización de actividades en el componente 2. Ello denota que el OE2 y la cadena causal subyacente estuvieron débilmente alineados a las realidades del país en el momento de la aprobación, y no estuvieron alineados durante la ejecución y cierre. En cuanto a la eficiencia, el cómputo de beneficios del ACB está basado en un supuesto de atribución de 25% al programa, que no se justifica y tampoco se somete a análisis de sensibilidad. Además, dos inversiones importantes todavía no estaban operativas al momento del cierre. En cuanto a la sostenibilidad, OVE considera que los riesgos para la continuación de los resultados son significativos, dada la probabilidad de que se sigan materializando las restricciones presupuestarias en el contexto

## **9. RESULTADO GENERAL**

macroeconómico y político actual del país y la reducción en la inversión y los días de actividad de los buques en 2023. Por lo tanto, los datos adicionales presentados por la Administración no permiten concluir que la sostenibilidad esté garantizada. (Administración: Parcialmente infructuoso).

<b>Calificación de resultado general</b>	Infructuoso
--	-------------

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

### **1. Calidad de la preparación**

La Administración calificó el desempeño del Banco como excelente, sin distinguir entre la calidad de la preparación y la calidad de la supervisión.

En cuanto a la preparación de la operación, el PCR destaca que el diseño se llevó adelante en diálogo con la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SsPyA), el INIDEP y la Dirección Nacional de Acuicultura apoyados por consultores especializados. El Banco coordinó y supervisó las preparaciones de los planes operativos anuales, manual de operaciones, matriz de resultados, matriz de efectividad, plan de adquisiciones, plan de monitoreo y evaluación, el Informe de Gestión Ambiental y Social, entre otros. A iniciativa del Banco, se llevó a cabo una visita a México que permitió recoger la experiencia de la compra del Buque de investigación por parte de INAPESCA. Si bien se realizaron dos modificaciones generales al Contrato de Préstamo en relación con el esquema de los organismos ejecutores, ello no impactó en los objetivos definidos para el Programa.

Sin embargo, OVE considera que hubo deficiencias significativas en la fase de diseño. Por una parte, si bien el riesgo relacionado con la falta de disponibilidad de recursos había sido identificado, este riesgo terminó materializándose. Ello sugiere que o bien el diseño fue demasiado optimista respecto a las realidades del país, o bien el riesgo fue subestimado y no se previeron medidas de mitigación adecuadas; por ejemplo, una distribución más pareja entre los recursos de préstamo del Banco y los fondos de contrapartida local para el financiamiento de las actividades previstas en el marco del OE2. Por otra parte, el PCR denota que el diseño del proyecto no previó mecanismos para asegurar la disponibilidad de los recursos presupuestarios asociados a la OyM de las nuevas inversiones. Finalmente, si bien el proyecto fue diseñado con un plazo de ejecución previsto de cuatro años, la fecha final de cierre ocurrió casi cuatro años después, lo que sugiere que las expectativas respecto a su horizonte temporal fueron poco realistas.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

### **2. Calidad de la supervisión**

Respecto a la supervisión, se informa que El Banco realizó un seguimiento de la implementación de las acciones previstas en el programa, las cuales se desarrollaron en un contexto general de restricción financiera. En dicho marco, hubo una subejecución de intervenciones, especialmente en las relacionadas con el sector acuícola. Además, se hizo un seguimiento y recomendaciones de la obra ejecutada en el CEADI de la Provincia de Entre Ríos. Sin embargo, producto de la falta de definición de los organismos municipales y

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

nacionales se dilató su puesta en funcionamiento. Producto de las restricciones financieras, durante la ejecución se flexibilizó el pari passu original (55%/45%), que pasó a ser de 61,12%/38.88%.

Es importante resaltar que, si bien en la fase de diseño (PP, p. 12) se identificó el riesgo relacionado con la falta de disponibilidad de los recursos de contrapartida local, este riesgo terminó materializándose. Ello impactó significativamente sobre las actividades del componente 2 y el alcance del OE2. Sin embargo, no se tomaron medidas para reasignar recursos o reestructurar el proyecto, más allá de la cancelación de ocho de los doce productos previstos originalmente. Asimismo, el proyecto tampoco se adaptó frente a la necesidad evidente de que las instituciones involucradas debían contar con el presupuesto incremental para cubrir los costos de OyM de las nuevas inversiones.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

**Calificación de desempeño del Banco**

Parcialmente insatisfactorio

## **11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO**

De acuerdo con el PCR, la ejecución del préstamo por parte de la UE fue satisfactoria, incluyendo las gestiones de coordinación ante los organismos participantes y apoyo al cumplimiento de los aspectos fiduciarios. En cuanto a los agentes que participaron, se destaca que INIDEP participó activamente para lograr el cumplimiento de sus objetivos, lo cual involucró un proceso complejo de licitación, construcción e incorporación de dos buques de investigación con características de alta complejidad. La SsPyA tuvo restricciones financieras que derivaron en la imposibilidad de ejecutar varias inversiones.

Por otra parte, existió una falta de coordinación de distintos beneficiarios directos de las acciones. En particular, el Municipio de Diamante no cuenta aún con el Centro de Piscicultura operativo por falta de coordinación con la Dirección Nacional de Acuicultura (DNA) y la Provincia de Entre Ríos. Asimismo, la Provincia de Misiones contaba con un conjunto de actividades con el objetivo de potenciar la actividad acuícola, sin embargo, no se ha logrado generar mecanismos que contribuyan a evaluar alternativas de su implementación. Además, la incorporación del sistema de control y de cámaras a bordo de la flota comercial, a la fecha no se encuentra operativo, a pesar de ser de significativa importancia para el proceso de fiscalización. Por otra parte, de acuerdo con el PCR, la rotación de las autoridades nacionales, provinciales, directivos de los entes, como así también del personal a cargo de la implementación del programa, afectaron la ejecución.

(Administración: Satisfactorio)

**Calificación de desempeño del prestatario**

Parcialmente insatisfactorio

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

El PCR brinda una adecuada descripción de hallazgos y recomendaciones en torno a la ejecución de esta operación. Entre ellas, y con relación a los recursos que requieren la OyM de las inversiones realizadas, se destaca la importancia de asegurar que las instituciones

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

involucradas cuenten con el presupuesto necesario para cubrir los costos incrementales. Por otra parte, se destaca la relevancia de elaborar mecanismos de gestión en la fase de diseño que permitan organizar y poner en marcha desde el inicio las actividades productivas y de gestión necesarias; la definición y el seguimiento de las intervenciones; y un sistema de gobernanza que esté menos expuesto a las rotaciones de autoridades y personal técnico.

## **13. CALIDAD DEL PCR**

El PCR hace un correcto trabajo mostrando la relevancia del programa y justificando su lógica vertical inicial. Sin embargo, no se analiza la alineación de la operación frente a las realidades del país y el efecto que tuvo la cancelación de actividades del componente 2 (a causa de las restricciones presupuestarias) sobre la cadena causal de la operación. Por su parte, la sección de efectividad presenta un análisis adecuado, pero se habría beneficiado de una discusión más detallada sobre el impacto específico que tuvo la cancelación de algunos productos, así como sobre la atribución al programa de ciertos logros reportados. Por su parte, la eficiencia se analizó a través de la metodología ACB, con una explicación detallada sobre los beneficios logrados, los costos incurridos, y los supuestos subyacentes, incluyendo además un análisis de sensibilidad. Sin embargo, el análisis tiene margen de mejora en cuanto a la justificación sobre el supuesto de atribución al programa (25%) de los beneficios computados. En la sección de sostenibilidad se mapean los riesgos a la continuación de los resultados y se especifica tanto la probabilidad de su materialización como su posible impacto. Finalmente, el análisis de hallazgos y recomendaciones es adecuado y contribuye al aprendizaje para operaciones futuras.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud en la Provincia de Buenos Aires			
<b>Número(s) de proyecto</b>	AR-L1312	AR-O0013		
<b>Número(s) de préstamo</b>	4821/OC-AR			
<b>Monto original</b>	US\$150.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2019			
<b>Fecha original de cierre</b>	20 mar. 2023			
<b>Fecha real de cierre</b>	10 feb. 2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión - CCLIP			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A			
<b>Prestatario</b>	Provincia de Buenos Aires			
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires			
<b>Sector</b>	Salud			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$150.000.000 (BID US\$150.000.000)	US\$150.000.000 (BID US\$150.000.000)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>				US\$0

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del prestatario</b>	Excelente	Excelente
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Stephany Maqueda	
<b>Revisado por:</b>	Monika Huppi	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La Primera Operación del “Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud en la PBA” (PROFIR I) tuvo como objetivo “mejorar la accesibilidad y la cobertura efectiva de los servicios públicos de salud para la población de la Provincia de Buenos Aires (PBA)” y fue estructurada como un Préstamo Basado en Resultados (PBR). Los objetivos de desarrollo específicos (ODE) del PROFIR I fueron: (i) mejorar la accesibilidad y resolutividad del Primer Nivel de Atención (PNA) en un conjunto de municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA); (ii) incrementar la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia en toda la PBA; y (iii) mejorar la oportunidad de la dispensa de medicamentos oncológicos y paliativos en toda la PBA.

El objetivo general y los objetivos específicos son idénticos en la Propuesta de Préstamo, el Contrato de Préstamo y el PCR. OVE toma como los objetivos evaluativos del programa los que se indican en la tabla a continuación y los utiliza para efectos de validación:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar la accesibilidad y resolutividad del Primer Nivel de Atención (PNA) en un conjunto de municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)
Objetivo 2	Incrementar la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia en toda la PBA
Objetivo 3	Mejorar la oportunidad de la dispensa de medicamentos oncológicos y paliativos en toda la PBA

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

Los componentes del programa eran los siguientes:

**Componente 1: Expansión y mejora del PNA en el AMBA** (US\$72.100.000 monto original; US\$23.239.413 monto ejecutado). Este componente preveía como resultado esperado incrementar la cobertura efectiva de servicios públicos de salud del PNA en al menos 150 Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) de mínimo 16 municipios del AMBA. Para ello financiaría las siguientes actividades: (i) implementación del modelo de atención AMBA; (ii) reforma y puesta en valor de las condiciones edilicias de los CAPS; (iii) compra, distribución e instalación de equipamiento médico, mobiliario y equipo informático; (iv) estandarización de las capacidades prestacionales de los CAPS; (v) implementación del modelo de gestión AMBA; ((vi) implementación de la Historia Clínica Electrónica (HCE) y (vii) piloto para potenciar sinergias con programas nacionales o provinciales de cáncer a las acciones programáticas del PNA.

**Componente 2: Expansión y mejora de la red de servicios de emergencia y guardias de la PBA** (US\$41.240.000 monto original; US\$85.186.850 monto ejecutado). Este componente preveía como resultado esperado incrementar la cobertura efectiva y oportuna en el segundo nivel de atención. Para ello financiaría los costos asociados a las siguientes actividades: (i) implementación del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) en al menos 59 municipios de la PBA; (ii) dotación de ambulancias, equipamiento e indumentaria; (iii) estandarización de las capacidades prestacionales de los SAME; (iv) implementación de una plataforma en línea para reportar la producción de la atención de la emergencia; (v) reformar, equipar con equipamiento (médico y no médico) e implementar señalética en por lo menos 11 guardias hospitalarias para que operen siguiendo los estándares del Plan Integral de Guardias Hospitalarias (PIGH); (vi) implementar el sistema de triaje; (vii) implementar un sistema

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

informático de registro de guardias; y (vii) capacitar al personal de emergencias en el uso del triaje, gestión del conflicto, cuidado de equipo, bioseguridad, recuperación de costos y salud mental.

**Componente 3: Expansión y mejora de la cobertura de tratamientos oncológicos** (US\$36.220.000 monto original; US\$41.381.917 monto ejecutado). Este componente preveía como resultado esperado incrementar la cobertura efectiva de servicios oncológicos en el tercer nivel de atención. Para ello se financiarían las siguientes actividades: (i) mejorar el abasto de medicamentos oncológicos y para el manejo de dolor, a través de compras y producción pública; (ii) mejorar el proceso de gestión de medicamentos; (iii) fortalecer la interoperabilidad de los sistemas de información y capacitar al personal en el uso de sistemas informáticos; (iv) sensibilizar y capacitar a los médicos en el uso de medicamentos para el dolor; y (v) fortalecer la comunicación del programa sobre la existencia de cobertura pública para el tratamiento del dolor en pacientes oncológicos.

El programa no fue restructured formalmente. Sin embargo, durante el taller de arranque, se hicieron ajustes a los montos asignados a cada componente para incluir el apoyo a la emergencia sanitaria por COVID-19 y se ajustaron algunas de las metas de resultados originales reflejando esta reasignación.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El objetivo del programa de mejorar el acceso y cobertura efectiva de los servicios de salud de la PBA, incluyendo los servicios del PNA, de emergencias y tratamientos oncológicos aborda directamente los retos que el país enfrentaba al momento del diseño del programa.

Al momento de su aprobación, la PBA enfrentaba desafíos en el acceso y la cobertura efectiva de servicios de salud. En 2018, el indicador de años de vida potencialmente perdidos en la PBA mostró que las principales causas de los fallecimientos ocurridos eran externas (18,5%) y por enfermedades crónicas no transmisibles como el cáncer (17,8%) y las enfermedades cardiovasculares (14,5%). En 2017 un análisis realizado por el Ministerio de Salud (MS) en 26 municipios del AMBA permitió identificar importantes brechas de capacidad prestacional en los servicios públicos de salud de la provincia y una alta heterogeneidad entre regiones sanitarias (RS). Las brechas prestacionales más significativas se encontraron en los servicios del PNA, en los servicios de emergencia prehospitalario y hospitalarios de urgencia y en la dispensa de medicamentos oncológicos y paliativos.

Además, luego de la aprobación del programa, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el estado de pandemia de COVID-19, lo que obligó a los gobiernos a tomar medidas urgentes para responder a la emergencia sanitaria. En este sentido, esta nueva prioridad del gobierno buscó atenderse a través del aumento en la capacidad de detección y atención de casos de COVID, en el marco del fortalecimiento de los servicios de emergencia y urgencia.

##### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

## 5. RELEVANCIA

El programa se alineó con las Estrategias del Banco con el País (EBP) desde su aprobación hasta su cierre.

Al momento de la aprobación y durante la mayor parte de su ejecución, el objetivo de desarrollo del programa se alineó con la EBP 2016-2019 (GN-2870-1), extendida a 2020 por la pandemia de COVID-19, la cual tenía como objetivo estratégico *el fortalecimiento de la calidad de servicios de salud del PNA para prevención y detección temprana de enfermedades crónicas no transmisibles y su resultado esperado de aumentar prevención y reducir el impacto de enfermedades crónicas no transmisibles.*

En la EBP 2021-2023 (GN-3051-1), que estuvo vigente durante el final de su ejecución y en el cierre del programa, este último se alineó con el objetivo estratégico de *Fortalecer el sistema de salud y su resultado esperado de Ampliar el acceso a servicios de salud de calidad y de prevención.*

Finalmente, el programa estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), a través de la promoción del acceso a servicios de salud para todos los segmentos de la población. Esta alineación se mantuvo con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2).

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

Este programa se insertó en un contexto donde el sistema de salud público se encontraba fragmentado. Los servicios del PNA no eran capaces de resolver la mayor parte de las consultas que se les presentaban, ni de funcionar como una puerta efectiva de entrada al sistema de salud público (esto como resultado de la falta de infraestructura, equipamiento y recursos humanos suficientes). Los servicios de emergencia también enfrentaban importantes retos, como la escasez de ambulancias, falta de equipamiento y capacitación del personal encargado de la atención de la emergencia, así como la sobredemanda de atención ambulatoria de baja complejidad derivado de la baja capacidad de atención en los CAPS. La atención a los pacientes con cáncer se enfrentaba a problemas tales como la falta de articulación entre las jurisdicciones, escasez de medicamentos y el subregistro de pacientes, lo cual derivaba en la falta de acceso oportuno a tratamientos oncológicos. Finalmente, era necesario establecer un sistema de interoperabilidad entre los distintos niveles de atención que permitiera mejorar la integración y continuidad de la atención.

Por otro lado, el programa fue concebido como una intervención de mediano plazo, lo que permitiría atender la complejidad que implicaría la construcción de una red integrada de servicios públicos de salud para los tres niveles de atención en la PBA. En este sentido, la CCLIP proveería un marco referencial de recursos de financiamiento con una temporalidad alineada con el plazo previsto para alcanzar este objetivo. Además, el uso de la modalidad PBR permitiría apoyar la solución de los desafíos relacionados con la mejora en la eficacia de los servicios públicos de salud y de las capacidades de la PBA para la consecución de resultados.

De esta manera, el diseño del programa permitía atender adecuadamente los objetivos planteados en cuanto a expandir y mejorar la cobertura y los servicios provistos por los CAPS en el AMBA, mejorar la cobertura efectiva del segundo nivel de atención, específicamente en

## 5. RELEVANCIA

cuanto a la oportunidad de la atención a las emergencias, así como el acceso oportuno a medicamentos oncológicos y cuidados paliativos para los pacientes con cáncer.

La lógica vertical del programa fue adecuada, sustentando los vínculos entre productos y resultados. De acuerdo con la evidencia presentada en el documento de préstamo y en el PCR, era necesario explicitar la organización y las responsabilidades de los CAPS, contar con la infraestructura y el equipo necesarios para garantizar la prestación de los servicios, promover la salud comunitaria y la búsqueda activa de pacientes, así como promover el uso de sistemas de información (HCE) que permitan mejorar la integración entre los distintos niveles de atención para así resolver las causas de los problemas de la atención en el PNA y mejorar su accesibilidad y resolutividad. En cuanto a mejorar la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia, la evidencia presentada identifica como necesario contar con el equipamiento y las competencias adecuadas para lograr reducir el tiempo de respuesta en caso de accidentes. Por último, para mejorar la cobertura de tratamientos oncológicos, el programa se enfoca en el fortalecimiento del abasto y gestión de medicamentos y su cobertura pública.

Adicionalmente, durante la ejecución, la lógica vertical del proyecto se adaptó incorporando bajo el objetivo específico 2 los nuevos productos que contribuirían a fortalecer la gestión de la pandemia.

En resumen, el programa respondió a las necesidades de desarrollo del país y estuvo alineado con las EBP vigentes al momento de su aprobación, implementación y cierre. El diseño del programa respondió adecuadamente a los objetivos planteados, y los instrumentos seleccionados para estructurar este programa respondieron adecuadamente a la lógica de mediano plazo de la intervención, así como a buscar atender los retos identificados en los diagnósticos en línea con la realidad del país. La lógica vertical del programa fue adecuada y logró adaptarse al cambio de prioridades y necesidades del sector salud ante la pandemia por COVID-19. Por ello, OVE califica la relevancia del programa como “excelente”, coincidiendo con la calificación asignada por la Administración.

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 2 de julio de 2019 y alcanzó la elegibilidad el 6 de abril de 2020. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el [PMR enero-junio \(primer periodo\) de 2020](#) para propósitos de esta validación. Sin embargo, por la emergencia de COVID y el redireccionamiento de recursos para atender la emergencia, el taller de arranque se realizó pasado el primer ciclo del PMR, posterior a la fecha de elegibilidad. Durante el taller de arranque se ajustaron algunas metas y se introdujeron algunos indicadores adicionales. Dada esta situación excepcional, OVE también considera los ajustes en la matriz de resultados introducidos durante el taller de arranque y reflejados en PMRs posteriores.

## 6. EFECTIVIDAD

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Mejorar la accesibilidad y resolutividad del PNA en un conjunto de municipios del AMBA

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R.1. Beneficiarios con cobertura efectiva básica (CEB) dentro de la población con cobertura pública exclusiva en los 16 Municipios que adhierán a la Red AMBA	%	21,3 <sup>a</sup>	25,3 <sup>a</sup>	23,3	50	0,5
R.2. CAPS que cumplen con estándares de servicio de la Red AMBA	# CAPS	0	66 <sup>a</sup>	66	100	1,0
R.3. Municipios con su plan para el cumplimiento de los estándares de recursos humanos en salud de la Red AMBA para mejorar la capacidad prestacional de sus CAPS implementado	# municipios	0	16	16	100	1,0
R.4. CAPS con historia clínica instalada <sup>b</sup>	# CAPS	0	67	67	100	N/A
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0,83</b>

Nota: <sup>a</sup> Cambios introducidos en el taller de arranque ([ayuda memoria](#) y [anexo](#)) y reflejados en PMRs posteriores aceptados por OVE. <sup>b</sup> Indicador de producto agregado en el taller de arranque y reflejado en PMRs posteriores, no considerado por OVE.

En el Programa, la mejora en la accesibilidad y resolutividad del PNA se midió a través de tres indicadores de resultado. De acuerdo con la información sobre el cumplimiento (Tabla 2 de PCR), dos de los tres indicadores de resultados alcanzaron su meta. El R.1 no cumplió con la meta establecida por dos factores: (i) el tiempo de ejecución de este componente del programa fue más corto de lo planificado (comenzó en octubre 2020 en lugar de 2019 y cerró el 10 de febrero de 2022 en lugar del 20 de marzo de 2023), además de que el aumento en la CEB requería plazos más largos para materializarse<sup>1</sup>; y (ii) el indicador fue directamente afectado por la pandemia de COVID-19, a partir de la cual se produjo una fuerte reducción en el número de consultas al PNA.

Cabe indicar que la línea de base y la meta del R.1 fueron modificadas. En 2018, cuando se diseñó el programa, se consideró un listado de 251 prestaciones, pero se redujo a 175 prestaciones al año siguiente. Por este motivo, en el Plan Inicial, se ajustó la definición del indicador y se actualizó la línea de base al valor correspondiente a 2020 (21,3%), momento en el que se realizó el taller de arranque. También, se ajustó la meta para el final del proyecto a 25,3%, para reflejar la reasignación de recursos y la consecuente modificación a la baja en las metas originales de algunos resultados intermedios relacionados con la CEB.

En el taller de arranque se incluyó además como un indicador para medir el logro de resultados de este objetivo el número de CAPS con historia clínica instalada (R.4). Sin embargo, OVE no

<sup>1</sup> Este indicador se refiere al porcentaje de beneficiarios que se realizó al menos una prestación correspondiente al PNA en los últimos 12 meses.

## 6. EFECTIVIDAD

incluyó este indicador como parte de la evaluación al considerarlo como de producto. El PCR también lo identifica como indicador de producto en la Tabla 1.

En cuanto a la atribución, si bien la evaluación cuasiexperimental que verificaría la reducción de prestaciones del PNA que se realiza en hospitales en comparación con las realizadas en los CAPS todavía no ha sido completada, el PCR utiliza las tendencias en las brechas de cobertura efectiva para mostrar la atribución de resultados. Con base en la evidencia sobre la necesidad de que los CAPS cumplan con los estándares de servicio y contraten a personal capacitado para poder mejorar la accesibilidad y resolutividad del PNA, el PCR presenta las tendencias en la evolución de la cantidad de prestaciones de PNA recibidas en los CAPS tanto a nivel de la PBA como del AMBA para los municipios intervenidos y no intervenidos. En ambos casos se observa que una mayor proporción de población con cobertura pública exclusiva de salud (PCPE) recibió alguna prestación de PNA en los municipios intervenidos (en comparación con los no intervenidos).

OVE califica este objetivo específico como “satisfactorio” debido a que la tasa de logro promedio fue 0,83.

### Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

### **Objetivo 2: Incrementar la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia en toda la PBA**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R.5. Municipios con SAME operando que cumplen los estándares de calidad	# municipios	76	105 <sup>a</sup>	105	100	1,0
R.6. Diseño de un modelo de supervisión de SAME en los municipios <sup>b</sup>	Protocolo	0	1	1	100	N/A
R.7. Guardias que cumplen con estándares del Plan Integral de Guardias Hospitalarias (PIGH), incluyendo el sistema triaje	# guardias	35	46	46	100	1,0
R.8. Tiempo de espera promedio entre triaje y consulta médica	Minutos	359,3	100	56,8	117	1,0
R.9. Plan provincial estratégico para la pandemia de COVID-19 diseñado <sup>b</sup>	Plan realizado	0	1	1	100	N/A
R.10. Red de diagnóstico provincial para COVID-19 operativa con cobertura provincial <sup>c</sup>	# laboratorios	0	15	15	100	1,0
R.11. Camas de terapia intensiva adicionales disponibles para su utilización durante la emergencia de COVID-19 <sup>c</sup>	# camas	0	2.000	2.000	100	1,0
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 2</b>						<b>1,0</b>

*Nota:* <sup>a</sup> Cambio introducido en el taller de arranque y reflejado en PMRs posteriores aceptado por OVE. <sup>b</sup> Indicador de producto agregado en el taller de arranque y reflejado en PMRs, no considerado por OVE. <sup>c</sup> Indicador agregado en el taller de arranque y reflejado en PMRs posteriores aceptado por OVE.

## 6. EFECTIVIDAD

De acuerdo con la información sobre el cumplimiento de los indicadores de resultados, todos los indicadores para este objetivo alcanzaron la meta establecida (Tabla 2 de PCR).

El taller de arranque incluyó los indicadores *R.6. Diseño de un modelo de supervisión de SAME en los municipios* y *R.9. Plan provincial estratégico para la pandemia de COVID-19 diseñado*. Sin embargo, OVE no incluye estos indicadores al considerarlos como de producto. El PCR también los identifica como indicadores de producto en la Tabla 1.

En cuanto a la atribución de resultados, al igual que en el caso anterior, la evaluación cuasiexperimental no está lista. El PCR argumenta que para poder explicar las mejoras observadas en la calidad del SAME es necesario proveer el equipamiento y los insumos adecuados, capacitar al personal y adoptar al sistema de triaje. Los resultados alcanzados para estos dos indicadores han sido verificados, además de que no se encontró evidencia de otras intervenciones de otros donantes u otros cambios de política que pudieran haber afectado la atribución.

OVE califica este objetivo específico como “excelente” debido a que la tasa de logro promedio fue 1.

### Calificación del objetivo 2: Excelente

#### **Objetivo 3: Mejorar la oportunidad de la dispensa de medicamentos oncológicos y paliativos en toda la PBA**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R.12. Medicamentos solicitados al banco de drogas oncológicas disponibles dentro de 30 días para la dispensa	%	75	80 <sup>a</sup>	80	100	1,0
R.13. Pacientes que han recibido dos o más dispensas por dolor en los últimos 12 meses	# personas	2.000	3.000 <sup>a</sup>	3.400	140	1,0
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						1,0

Nota: <sup>a</sup> Cambio introducido en el taller de arranque y reflejado en PMRs posteriores aceptado por OVE.

Para mejorar la oportunidad de la dispensa de medicamentos oncológicos paliativos, se propuso la provisión de medicamentos y la entrega de dispensas por dolor en los últimos 12 meses. De acuerdo con la información sobre el cumplimiento de los indicadores de resultados, todos alcanzaron la meta establecida (Tabla 2 de PCR).

En cuanto a la atribución de resultados, no fue posible llevar a cabo una evaluación para hacer este análisis. El PCR argumenta que es condición necesaria haber alcanzado estos resultados (R12 y R13) para poder mejorar la oportunidad de la dispensa de medicamentos para cáncer. Además, se señala la verificación de que no existieron fuentes de financiamiento alternativas que pudieran lógicamente estar asociadas al cumplimiento de estos resultados.

## 6. EFECTIVIDAD

OVE califica este objetivo específico como “excelente” debido a que la tasa de logro promedio fue 1.

Calificación del objetivo 3: Excelente

### 2. Productos

Con relación a los productos de la operación, hubo ajustes respecto a lo originalmente planeado. Para los tres componentes, se alcanzaron las metas de producto establecidas de acuerdo con lo planeado. Cabe señalar que en el componente 2, se incluyeron los tres productos de apoyo a la emergencia sanitaria por COVID-19.

Basado en la calificación de “satisfactorio” para uno de los tres objetivos específicos del programa, y la calificación de “excelente” para los otros dos, OVE califica el criterio de efectividad como “satisfactorio”, coincidiendo con la calificación asignada por la Administración.

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

El análisis de eficiencia se llevó a cabo con una metodología de costo-beneficio (CBA).

Se presentó un análisis *ex post* para cada uno de los objetivos específicos del programa.

Para el objetivo 1 de mejorar la accesibilidad y resolutividad del PNA en un conjunto de municipios del AMBA, se estimó una TIR de 65% y un VAN de US\$98 millones utilizando una tasa de descuento de 5%. Los supuestos del análisis *ex post* se derivaron de estimaciones disponibles en la literatura para el cálculo de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD) y para asignar un valor monetario se utilizó el PIB per cápita. Para los costos se incluyen los costos directos del proyecto para el componente 1, incluyendo los costos operativos.

Para el objetivo 2 de incrementar la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia en toda la PBA, en el PCR se presenta la estimación de una TIR de 110% y un VAN de US\$16 millones utilizando una tasa de descuento de 5%. Los supuestos del análisis *ex post* se derivaron de Kubosingye *et al.* (2006): número de muertes evitables por el sistema de emergencia, la distribución de las muertes (trauma, accidentes cardiovasculares y obstétricos), la capacidad de atención de las ambulancias y que solo el 30% de las emergencias pueden atenderse a través de este servicio. Para los costos se incluyen los costos asociados a la compra de 88 ambulancias en 2021.

Para el objetivo 3 de mejorar la oportunidad de la dispensa de medicamentos oncológicos y paliativos en toda la PBA, en el PCR se presenta la estimación de una TIR de 50% y un VAN de US\$450.000 utilizando una tasa de descuento del 5%. Los supuestos del análisis *ex post* se derivan de los beneficios por años de vida ajustados por calidad (QALY) vinculados al tratamiento con Trastuzumab (droga utilizada en los tratamientos de cáncer de mama con el mayor peso en el presupuesto destinado a fármacos del Ministerio de salud de la PBA) basados en Garrison *et al.* (2007). Los costos asociados a este análisis *ex post* ascienden a

## 7. EFICIENCIA

US\$11,2 millones, tomando en cuenta que en el marco del proyecto se trató a 714 mujeres con un costo promedio de tratamiento de US\$15.727 cada una.

Adicionalmente, el indicador compuesto de implementación presentado en el último PMR del programa fue “satisfactorio”.

De acuerdo con la información disponible en el PCR, el Anexo que contiene el Análisis Económico y la información proporcionada por el equipo, el análisis comprendió el 29,9% de los costos totales financiados del programa distribuido de la siguiente manera.

Objetivo específico	Monto evaluado	Porcentaje del total desembolsado
Objetivo 1	US\$23,2 millones	15,5%
Objetivo 2	US\$10,4 millones	6,9%
Objetivo 3	US\$11,2 millones	7,5%
Total	US\$44,8 millones	29,9%

La Administración calificó este criterio como “excelente”. Sin embargo, el análisis consideró menos del 50% del monto financiado por el programa, utilizando el 29,9% de los costos totales financiados, lo que no es suficiente para establecer una calificación de eficiencia del programa. En su defecto se utiliza el reporte de costos y tiempos (CTOA). En este caso, el programa se ejecutó a tiempo y no incurrió en sobrecostos. Además, sus indicadores de desempeño fueron satisfactorios.

Con base en lo anterior y siguiendo las guías de PCR 2020, cuando un CBA o CEA es factible pero no puede usarse como base para el análisis de eficiencia, este debe calificarse como “parcialmente insatisfactorio” si el programa se clasifica como “satisfactorio” en el PMR. Por ello, OVE asigna “parcialmente insatisfactorio” al criterio de eficiencia.

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El principal riesgo a la continuación de resultados identificado en el PCR está relacionado con la situación fiscal de los municipios y con el presupuesto disponible para financiar su participación en el convenio con Red AMBA. Para implementar el programa, el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires estableció acuerdos de colaboración con los municipios intervenidos que implicaron un sistema de cofinanciamiento escalonado. Para el C1 el Ministerio de Salud financió durante los primeros 24 meses el gasto corriente relacionado con el fortalecimiento del PNA. A partir del mes 25, los municipios debieron asumir una parte creciente de los costos hasta llegar al 100% en el mes 61. Un enfoque similar se aplicó a los acuerdos relacionados con el SAME del C2. El gobierno de la PBA está analizando dos estrategias para modificar los mecanismos de coparticipación secundaria para promover la equidad e incentivar la inversión en el PNA, así como para fortalecer el sistema de recupero y así incrementar el financiamiento de los CAPS.

En relación con el objetivo 3, el PCR indica que existe alta probabilidad de mantener los resultados en la dispensa de medicamentos oncológicos, ya que la red de distribución y los

## **8. SOSTENIBILIDAD**

profesionales capacitados permanecerán después del cierre de la operación. Además, la creación del Instituto Provincial del Cáncer (IPC) en mayo de 2020, bajo el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, respalda la sostenibilidad al abordar integralmente el cáncer y su atención en 76 delegaciones. Sin embargo, persiste un riesgo económico bajo relacionado con la producción pública de medicamentos paliativos. En caso de materializarse este riesgo, una medida de mitigación sería cambiar de proveedor.

### **2. Desempeño de salvaguardias**

La operación fue clasificada como B.13.

En el documento de préstamo se señala lo siguiente: “Dado que en un PBR los desembolsos se realizan con base en resultados ya alcanzados, este tipo de operaciones resultan adecuadas para el uso de sistemas nacionales para la gestión de los aspectos ambientales y sociales, activando la Directivas B13 y B16”. La Directiva B.13 establece que para estas operaciones, es preciso promover el uso de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación. Siguiendo los lineamientos de la Directiva B16, se desarrolló un análisis de equivalencias y aceptabilidad de los sistemas nacionales con respecto a las salvaguardias ambientales y sociales del BID. Con relación a esto último, en el PCR se señala que el análisis concluyó que era aceptable utilizar los sistemas nacionales, identificando equivalencias de cumplimiento parcial para las que se diseñó un Plan de Acción Ambiental y Social. El PCR no comenta sobre este plan de acción.

No se encontraron las calificaciones sobre el desempeño ambiental y social del programa. En el último reporte de ESRR de este programa, el principal riesgo identificado proviene de potenciales debilidades en el desempeño de la agencia ejecutora en la gestión ambiental y social de la operación. El riesgo fue clasificado como *Moderado*.

Por último, en el IGAS del programa PROFIR II se informa que para PROFIR I no se encontraron pasivos socioambientales, principalmente por la escala de las obras que se llevaron a cabo. Sin embargo, en el PCR se destaca que se tendrán que reforzar las labores de supervisión socioambiental para las futuras operaciones del CCLIP que cuenten con un mayor alcance en las intervenciones a financiar y en las que se requiera mayor capacidad técnica para resolver problemas de cumplimiento o desempeño socioambiental.

Con base en la información presentada en el PCR, OVE califica este criterio como “satisfactorio”, lo cual coincide con la calificación asignada a este criterio por la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## **9. RESULTADO GENERAL**

En su conjunto, el desempeño del Programa fue “exitoso” como resultado de un desempeño “excelente” en relevancia, “satisfactorio” en efectividad, “parcialmente insatisfactorio” en eficiencia y “satisfactorio” en sostenibilidad. En términos agregados, OVE coincide con las calificaciones otorgadas por Administración en los criterios de relevancia, efectividad y sostenibilidad.

## **9. RESULTADO GENERAL**

En cuanto a la eficiencia, OVE considera que la calificación es “parcialmente insatisfactoria” y no “excelente”, principalmente debido a que el análisis *ex post* consideró menos del 50% del monto financiado por el programa. En su lugar se utilizó el reporte de costos y tiempos (CTOA). De acuerdo con las guías de PCR 2020 la calificación que le corresponde es la de “parcialmente insatisfactorio”.

<b>Calificación de resultado general</b>	Exitoso
--	---------

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

### **1. Calidad de la preparación**

De acuerdo con el PCR, el Organismo Ejecutor (OE) destaca la colaboración con el Banco, especialmente a nivel sectorial y de planificación operativa. Esto incluyó el desarrollo de la Teoría de Cambio del proyecto y la planificación para la ejecución basada en resultados.

Calificación de calidad de la preparación: Excelente

### **2. Calidad de la supervisión**

Durante la etapa de ejecución, en el PCR se destaca la velocidad con la que sea alcanzaron los hitos del ciclo del proyecto que permitieron alcanzar el primer desembolso en un tiempo muy reducido. Además, el Banco mostró buena disposición para ajustar el proyecto para ayudar a la PBA a responder a la emergencia por COVID.

Además de esto, se destaca específicamente el rol de la CT AR-T1238 durante la ejecución. En el marco de esta CT, el acompañamiento durante la gestión financiera resultó clave para ejecutar correctamente el programa dado que el OE y los subejecutores no estaban familiarizados con la modalidad de desembolsos por resultados. Esta buena práctica se rescata en la sección de hallazgos y recomendaciones. En esa misma sección se identifica como positivo el acompañamiento del Banco durante la implementación y el monitoreo de las acciones del programa, haciendo uso y compartiendo la información de seguimiento del POA a lo largo del ciclo de vida de la operación.

Igualmente se fortalecieron los sistemas de gestión de riesgos socioambientales en la ejecución de obras.

La CT también brindó apoyo técnico para llevar a cabo las evaluaciones de impacto planteadas en el plan de M&E, aunque estas todavía no han sido concluidas.

Calificación de calidad de la supervisión: Excelente

<b>Calificación de desempeño del Banco</b>	Excelente
--	-----------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

En el PCR no se reportan deficiencias en el desempeño del prestatario.

Se destaca la coordinación y colaboración efectiva entre las tres entidades involucradas en la ejecución. Además, se identifica a la priorización del sector salud en todos los niveles de gobierno durante la pandemia, así como al compromiso de altos funcionarios de la PBA como clave para haber acelerado la ejecución del programa y haber logrado los resultados.

<b>Calificación de desempeño del prestatario</b>	Excelente
--	-----------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR incluye en su sección de hallazgos y recomendaciones aspectos clave para mejorar el diseño y favorecer la ejecución del programa, que pudieran ser valiosos para otros que estén operando en contextos similares y bajo la modalidad de PBR.

En particular, destacan los siguientes:

- En cuanto al diseño de la operación, la implementación del SAME (C2) a través de los convenios con los municipios en donde la provincia entregaba recursos físicos y realizaba transferencias para el financiamiento de los gastos de operación durante los primeros años dio lugar a una falta de información centralizada a nivel provincial que impedía la adecuada coordinación de los servicios y el eficiente recupero de costos por parte del subsistema público, obstaculizando la generación de información oportuna para la provincia. Esta lección ya ha sido incorporada en el PROFIR II.
- En cuanto a la ejecución, se identifica como acierto para un programa estructurado como PBR la conformación de un equipo específico para el seguimiento, monitoreo y preparación de la documentación de respaldo para la verificación externa del cumplimiento de los resultados, así como la generación de capacidades en la preparación de la rendición de los gastos asociados para la obtención de los resultados, la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de una cultura de medición sistemática del desempeño del proyecto a través del seguimiento de indicadores.

## 13. CALIDAD DEL PCR

Este PCR se preparó utilizando las directrices de 2020.

El PCR cubre todos los criterios de evaluación del programa. En general, las calificaciones de cada uno de los criterios son consistentes con la evidencia presentada, además de que se adhieren a las directrices. Además, la sección de hallazgos y recomendaciones provee lecciones relevantes para el aprendizaje institucional, especialmente en cuanto los elementos de diseño que favorecieron y dificultaron la ejecución del programa.

En la dimensión de efectividad, el PCR equivocadamente incluye indicadores de producto para medir la efectividad del programa.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Mejora de la Gestión Municipal		
<b>Número(s) de proyecto</b>	BO-L1063		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2664/BL-BO		
<b>Monto original</b>	US\$52.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2011		
<b>Fecha original de cierre</b>	5 oct. 2017		
<b>Fecha real de cierre</b>	31 oct. 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A		
<b>Prestatario</b>	Estado Plurinacional de Bolivia		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), componente 1; y Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV), componente 2		
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado		
	Estimado	Final	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$59.000.000 (BID US\$52.000.000, GdB US\$7.000.000)	US\$ 47.103.778 (BID US\$43.921.282, GdB US\$3.182.496)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0		US\$0
<b>Monto cancelado</b>			US\$8.078.718

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Parcialmente infructuoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Oliver Peña-Habib	
<b>Revisado por:</b>	César Bouillon	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Según la Propuesta de Préstamo (PP) (documento [PR-3816](#)), el objetivo general del proyecto fue contribuir a mejorar la gestión fiscal municipal. Los objetivos específicos fueron: (i) mejorar el sistema de gestión de los recursos públicos para su manejo eficiente, confiable y transparente; y (ii) apoyar la ampliación de la base tributaria del impuesto predial ([¶1.22](#)).

El Contrato de Préstamo (CP) presenta los mismos objetivos específicos, pero la formulación del objetivo general es algo distinta: “contribuir a mejorar la gestión del gasto público y la gestión tributaria municipal”.

Cabe mencionar que la matriz de resultados de la PP presenta una redacción para el impacto y los resultados esperados del proyecto que no coincide con los objetivos anteriores. OVE mantiene la formulación mencionada en la PP y en el CP para los objetivos específicos, coincidiendo con el PCR.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar el sistema de gestión de los recursos públicos para su manejo eficiente, confiable y transparente
Objetivo 2	Apoyar la ampliación de la base tributaria del impuesto predial

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

El proyecto tuvo dos componentes, cada uno a cargo de un ejecutor distinto. El ejecutor del componente 1 fue el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), mientras que el del componente 2 fue el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV).

**Componente 1: Fortalecimiento de los sistemas de gestión del gasto público municipal** (US\$6.000.000 monto original; US\$5.983.956 monto ejecutado). Este componente buscó financiar: (i) el desarrollo del nuevo sistema de gestión pública que permita el manejo eficiente y confiable de los recursos públicos; (ii) la expansión de su cobertura en el nivel municipal de gobierno; (iii) la creación e implementación de un portal de transparencia; y (iv) la capacitación y asistencia técnica a los municipios para la implementación del sistema de gestión pública. El componente se dividió en tres subcomponentes: (1.1) desarrollo del Sistema de Gestión Pública; (1.2) expansión de dicho sistema; y (1.3) portal al ciudadano.

**Componente 2: Apoyo a la gestión catastral y su interconexión con la administración tributaria** (US\$53.000.000 monto original; US\$39.324.235 monto ejecutado). Este componente buscó financiar la actualización de la información catastral y el desarrollo e implementación de sistemas de gestión de los catastros para proveer información completa, de calidad y oportuna a la administración tributaria en 10 municipios. El componente se dividió en tres subcomponentes: (2.1) actualización de los registros de catastro; (2.2) desarrollo de los sistemas de gestión catastral; (2.3) capacitación, asistencia técnica y difusión.

El proyecto no fue reformulado. Tuvo modificaciones contractuales y cancelaciones parciales por US\$8,1 millones (16% del monto original) que afectaron los productos del componente 2 y su consecuente contribución al objetivo 2. Los productos del componente 1 no cambiaron, mientras que bajo el componente 2 se eliminaron algunos productos y se agregaron otros. Estos cambios se discuten con mayor detalle en las secciones de relevancia y efectividad.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. La PP identifica que Bolivia atravesaba por un proceso de descentralización de las finanzas municipales que había aumentado progresivamente las facultades y autonomía de los gobiernos subnacionales en materia fiscal (por ejemplo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010). Esto intensificó la necesidad de asegurar un manejo adecuado de las finanzas municipales, en especial dada la baja capacidad para la ejecución presupuestaria (solo 55% del presupuesto de inversión se ejecutaba en 2010) y la escasa recaudación tributaria (13,3% del total en 2011) de los gobiernos municipales. Los objetivos del proyecto se alineaban directamente con estas necesidades.

El proyecto también estuvo alineado con las prioridades del gobierno. Durante su aprobación, el [Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011](#) identificaba los retos derivados de las políticas de descentralización (sección 3.5.1), enfatizando las debilidades institucionales municipales y la falta de mecanismos y sistemas para la gestión pública subnacional. Proponía profundizar la descentralización política y administrativa fortaleciendo a los gobiernos municipales, su autonomía municipal y sus capacidades de gestión; así como modernizar la gestión pública hacia la eficiencia y transparencia (3.5.2), y ampliar la base tributaria y optimizar el uso de recursos públicos (6.1.3). Durante la ejecución y el cierre, el [Programa de Gobierno 2010-2015](#) se propuso construir un pacto fiscal mediante un ejercicio de las competencias de gobiernos subnacionales más eficiente y transparente. Posteriormente, los Planes de Desarrollo Económico y Social [2016-2020](#) y [2021-2025](#) buscaron continuar fortaleciendo la autonomía y capacidades de los gobiernos subnacionales y la eficiencia y transparencia de la gestión pública subnacional.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El proyecto estuvo alineado con las tres Estrategias del Banco con el País (EBP) vigentes durante su aprobación, ejecución y cierre, como se explica a continuación.

EBP vigente	Objetivo de la EBP con el que se alinea *	Justificación
<b>En la aprobación (2011)</b>		
EBP 2011-2015 (documento <a href="#">GN-2631-1</a> )	Preservar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal subnacional	Bajo este objetivo, la EBP se propuso aumentar los ingresos propios recaudados por los gobiernos subnacionales, con lo cual se alinean los objetivos del proyecto.
<b>Durante la ejecución (2011-2022)</b>		
EBP 2016-2020 (documento <a href="#">GN-2843</a> )	Mejorar la efectividad de la gestión pública	Bajo este objetivo, la EBP se propuso fortalecer la capacidad de ejecución de las políticas públicas a nivel subnacional con énfasis en la gestión de sus recursos y gastos, con lo cual se alinean los objetivos del proyecto.
<b>Al cierre (2022)</b>		
EBP 2022-2025 (documento <a href="#">GN-3088</a> )	Contribuir al fortalecimiento de capacidades institucionales; ayudar en la capacitación y profesionalización de áreas gubernamentales estratégicas	La EBP estableció objetivos estratégicos y resultados esperados para los temas transversales, lo cual es inusual. Bajo estos objetivos previó apoyar el uso de tecnología en la planificación y gestión presupuestaria, fiscalización, sistemas para fortalecer la integridad y transparencia, y la modernización del catastro a nivel subnacional para recaudar el impuesto predial. Por lo tanto, el proyecto se alinea con estos objetivos.

Fuente: OVE, con base en las EBP mencionadas y los productos país correspondientes.

Nota: \* Objetivos estratégicos o resultados esperados de la matriz de resultados de las EBP.

## 5. RELEVANCIA

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

El proyecto tuvo una lógica vertical adecuada en la aprobación, pero esta se debilitó durante la ejecución.

En la aprobación (PP), el objetivo general fue contribuir a mejorar la gestión fiscal municipal. El logro de los objetivos específicos (OE) podía contribuir al objetivo general, ya que mejorar el sistema de gestión de los recursos públicos para su manejo eficiente, confiable y transparente (OE1) y ampliar la base tributaria del predial (OE2) entre los gobiernos subnacionales incide sobre la mejor gestión fiscal municipal. A su vez, los productos previstos bajo el componente 1 permitirían contribuir al OE1, ya que incluyeron la digitalización de los módulos financieros y administrativos, capacitación y asistencia técnica al personal y los municipios, certificaciones de seguridad y calidad de procesos, y el desarrollo de un portal de transparencia, todo lo cual constituye mejoras al sistema y fortalece una mayor eficiencia, confiabilidad y transparencia en el manejo de recursos. El PCR cita evidencia generada por el propio BID y el Banco Mundial que soporta algunas de estas relaciones. Por su parte, los productos bajo el componente 2 también podrían contribuir al OE2, ya que consistieron en la elaboración de cartografías base, levantamiento de información y valoración catastral, saneamiento técnico de la propiedad, así como el desarrollo de un sistema de catastro y su interconexión con la administración tributaria, todo lo cual facilitaría ampliar la base tributaria del predial. El PCR también cita evidencia que soporta estas relaciones. Por lo anterior, la lógica vertical durante la aprobación se considera adecuada.

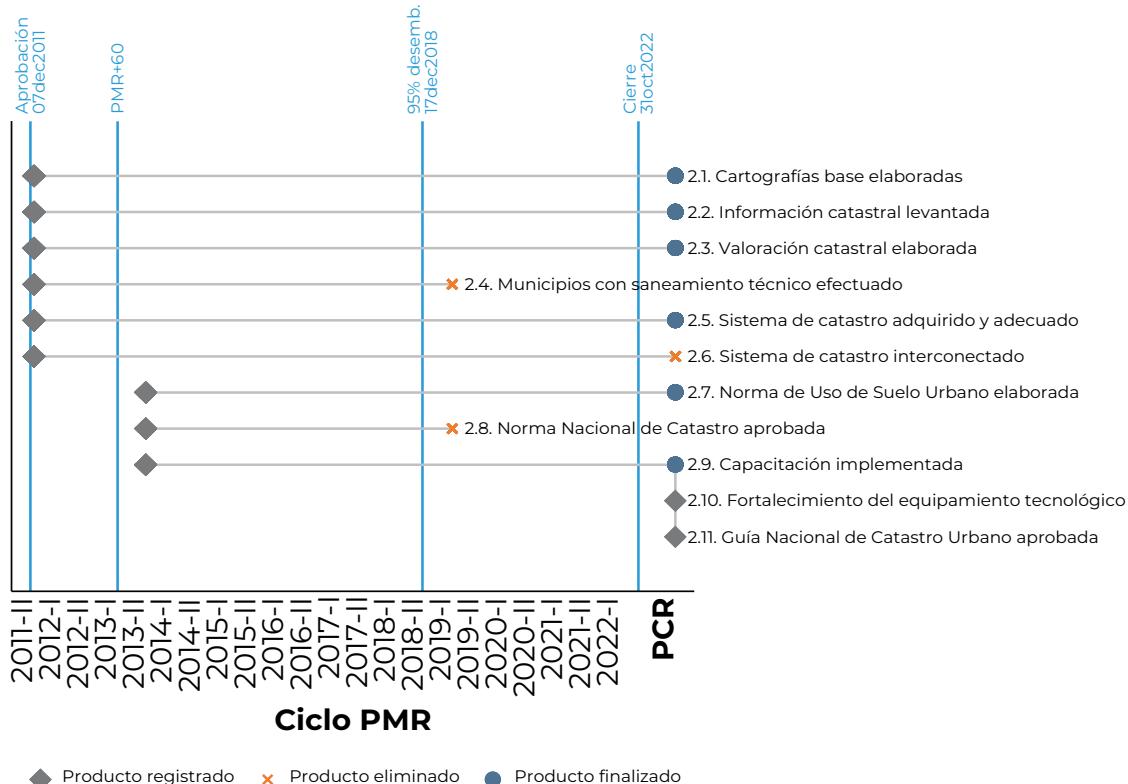
Durante la ejecución hubo cambios en los productos del componente 2 ([Gráfico 1](#)). Los dos siguientes cambios debilitaron la lógica vertical:

- El producto 2.4 (*Municipios con saneamiento técnico de la propiedad urbana efectuado*) fue eliminado. El PCR (Anexo 2) explica que durante la ejecución se identificó que generar este producto conllevaría numerosos retos técnicos, legales y sociales, y las actividades para generarlo eran altamente complejas y requerirían coordinación con múltiples actores y largos procesos judiciales. La lógica vertical original del proyecto se vio afectada por la eliminación de este producto ya que era necesario para lograr avances en uno de los indicadores de resultado (*Municipios con total de planimetrías aprobadas por el Consejo Municipal y enviadas al Órgano Judicial para inscripción*). El propio ejecutor [reportó](#) que ya no sería posible avanzar en dicho indicador tras la eliminación del producto. Además, la PP (¶1.8) especificaba que la falta de saneamiento técnico derivaba en que las propiedades estuvieran subvaluadas y, en consecuencia, el predial cobrado fuera menor. El PCR también señala que la alta proporción de propiedades sin saneamiento técnico era un factor que derivaba en la subutilización del predial y la baja recaudación (p. 1). Más aún, este era el segundo producto con más presupuesto de todo el proyecto, concentrando casi 20% del costo total original (US\$11,5 millones). El ejecutor intentó sustituir este producto por un estudio diagnóstico sobre saneamiento técnico, pero este tampoco prosperó. Por lo anterior, eliminar el producto 2.4 disminuía la probabilidad de lograr el objetivo 2 de ampliar la base tributaria.
- El producto 2.6 (*Sistema de catastro urbano interconectado con la administración tributaria implementado*) fue eliminado debido a que el producto previo de implantar el sistema tomó más tiempo del esperado. El [Anexo 2](#) del PCR señala que el sistema solo pudo implantarse en 6 municipios y al cierre del proyecto enfrentaba numerosos problemas y dificultades que impidieron ponerlo en operación (y por lo tanto interconectarlo). Según la [descripción](#) de la lógica vertical original del proyecto, contar

## 5. RELEVANCIA

con un sistema interconectado era clave para el objetivo de ampliar la base tributaria del predial, y era con dicha interconexión que culminarían los esfuerzos de los otros productos del componente. El mismo PCR señala que la limitada o inexistente vinculación del sistema catastral con la administración tributaria municipal era una de las razones principales por las que el predial estaba subutilizado e impedía una mayor recaudación (p. 1). Por lo tanto, eliminar este producto también disminuía la probabilidad de lograr el objetivo 2<sup>1</sup>.

**Gráfico 1. Cambios en productos del componente 2**



Fuente: OVE, con datos de PMR y PCR.

Nota: Los nombres de los productos fueron abreviados. El PCR realizó varios cambios que, si bien reflejan adecuadamente los productos que el proyecto realmente terminó generando, nunca fueron registrados en Convergencia durante la ejecución. El PCR agregó el producto 2.10 en sustitución del 2.6 que no se realizó, y el 2.11 en sustitución del 2.8.

OVE concuerda con el PCR en que el diseño del proyecto no consideró adecuadamente las realidades del país. El PCR señala que se subestimaron las complejidades administrativas de la gestión tributaria, lo intensivo de los procesos, las capacidades locales, el compromiso político, los retos operativos que hacían poco factible la interconexión del sistema catastral con la administración (producto 2.6 que fue eliminado), entre otros. Asimismo, el ejecutor reportó en sus dos informes semestrales de 2018 que el producto del saneamiento técnico (2.4) requeriría costos, tiempos y esfuerzos mucho más arduos de lo previsto, lo que derivó en su eliminación, sugiriendo que estos fueron subestimados en el diseño.

<sup>1</sup> El producto 2.10 que se realizó en sustitución del 2.6 consistió solamente en fortalecer el equipo tecnológico de los municipios, lo cual tiene un alcance mucho más limitado que interconectar el sistema catastral con la administración tributaria.

## 5. RELEVANCIA

En resumen, el proyecto estuvo alineado con las necesidades y prioridades del país, así como con las EBP y prioridades corporativas. Su lógica vertical fue adecuada en la aprobación, pero se debilitó durante la ejecución, y el diseño del proyecto no consideró adecuadamente las realidades del país. En consecuencia, OVE considera la relevancia “satisfactoria”, coincidiendo con la calificación de la Administración.

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 7 de diciembre de 2011 y alcanzó la elegibilidad el 4 de abril de 2013. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2013 para propósitos de esta validación<sup>2</sup>.

Los indicadores de la matriz de resultados no cambiaron entre la PP y el PMR enero-junio 2013. Sin embargo, tanto en la PP como en este PMR, la formulación de los resultados esperados en la matriz no correspondió exactamente con la formulación de los objetivos del proyecto<sup>3</sup>; OVE ha mantenido la formulación exacta de los objetivos del proyecto en la PP (al igual que el PCR). En el PMR del primer ciclo después de elegibilidad se agregaron tres resultados esperados adicionales<sup>4</sup> que tampoco coincidían con los objetivos del proyecto, pero estos fueron eliminados en el siguiente PMR. OVE no los considera para efectos de validación.

Si bien el PCR no propuso explícitamente indicadores adicionales a los del PMR del primer ciclo después de elegibilidad, realizó diferentes tipos de modificaciones en algunos indicadores. Estas se detallan a continuación y se explica la decisión de OVE respecto a cada modificación. Cabe mencionar que, como regla general, según las Directrices para PCR 2020 (ver ¶2.3-2.5) los indicadores de resultado no se pueden modificar después del PMR del primer ciclo después de elegibilidad y solo SPD puede agregar y subir nuevos indicadores en Convergencia, que OVE determina si acepta o no en la validación del PCR.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Mejorar el sistema de gestión de los recursos públicos para su manejo eficiente, confiable y transparente

<sup>2</sup> El PCR identifica incorrectamente el PMR enero-diciembre 2013 como el posterior a la elegibilidad. El proyecto alcanzó la elegibilidad el 4 de abril de 2013, por lo que el siguiente PMR fue el elaborado en el ciclo de septiembre 2013, es decir el PMR enero-junio 2013 (ver las [FAQ](#) de PCR elaboradas por SPD, pregunta 7).

<sup>3</sup> Los resultados esperados en la matriz son: 1) “Gestión del gasto público municipal mejorada”; 2) “Recaudación potencial de ingresos propios de los municipios participantes del Componente 2 incrementada”.

<sup>4</sup> 1) “Disponibilidad de información confiable sobre el origen y destino de los recursos públicos municipales disponible para la población en tiempo real mejorada”; 2) “Procesos administrativos de gestión pública agilizados”; 3) “Administración de cuentas fiscales municipales facilitada”.

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1. Gasto público municipal gestionado a través del Sistema de Gestión Pública para el total de municipios bajo estándares internacionales (ISO 27001 e ISO 9001) <sup>a</sup>	Porcentaje	54	95	N/D	0%	0
1.1.1. Gasto público municipal gestionado a través del Sistema de Gestión Pública para el total de municipios bajo estándares internacionales (ISO 9001) <sup>b</sup>	Porcentaje	54	95	97	105%	1
1.2. Municipios que presentan información fiscal municipal en el Portal Ciudadano de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)	Municipios	0	217	298	137%	1
1.3. Tiempo utilizado para el trámite de reformulación presupuestaria reducido	Días	21	1	1	100%	1
1.4. Municipios que utilizan la Cuenta Única Municipal	Municipios	8	217	298	139%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,8

Notas: <sup>a</sup> Indicador no logrado en su definición original. <sup>b</sup> Indicador realmente logrado en lugar del 1.1, aceptado por OVE como indicador proxy (véase justificación a continuación).

*Indicador 1.1.* OVE encontró que el ejecutor modificó la formulación del indicador en su informe del primer semestre de 2014 ([2014-I](#), p. 4), eliminando la referencia a los estándares internacionales ISO 27001 e ISO 9001. Esta sí se había incluido en el informe inmediatamente anterior ([2013-II](#)). El ejecutor no discutió ni justificó el cambio. También modificó el producto 4 que estaba asociado a este indicador: su redacción original era “procesos de certificación de seguridad de la información (ISO 27001) y de la calidad de servicios (ISO 9001) realizados”, y la cambió por “procesos definidos por la DGSGIF<sup>5</sup> con controles bajo las normas ISO 27001 y/o 9001 certificados” (p. 14). El cambio sugiere que el ejecutor consideró que no eran necesarias ambas certificaciones. OVE no encontró en el PCR o los PMR ninguna referencia a estos cambios, y el Banco nunca los registró en los PMR. Dado que esto fue posterior al PMR del primer ciclo después de elegibilidad, OVE mantiene el indicador original. El cambio no es trivial, porque el indicador de resultado 1.1 requería de ambas certificaciones, y la certificación de seguridad ayudaba a demostrar el logro del *manejo confiable* de los recursos que perseguía el objetivo. En un informe del ejecutor ([2018-II](#)), este declaró que obtuvo solo la certificación de calidad para algunos procesos de la DGSGIF, pero no la de seguridad, y reportó como superada la meta del indicador en su formulación modificada. El PCR también reporta la meta como superada, pero con la formulación original del indicador, sin ninguna explicación sobre la certificación de seguridad. En un [documento público](#) del ejecutor donde describe los avances logrados con el proyecto del BID, menciona que busca postular a la certificación de seguridad en 2025, lo que parece confirmar que esta no se consiguió al cierre.

<sup>5</sup> Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal, área dentro del MEFP a cargo de la ejecución del componente 1.

## 6. EFECTIVIDAD

Estrictamente, por lo tanto, el indicador no se cumplió en su definición original, por lo que OVE le asigna una tasa de logro de cero. Con todo, el PCR afirma que 97% del gasto municipal se logró gestionar mediante el sistema, y dado que la certificación de calidad sí se obtuvo, OVE acepta el indicador solamente para la certificación de calidad como un indicador *proxy* adicional (1.1.1). El proyecto tuvo una contribución plausible a este resultado mediante el producto enfocado en los procesos de certificación, el desarrollo e implementación de los módulos financieros y de administración en el sistema en una plataforma web, así como la capacitación y asistencia técnica brindadas y el centro de apoyo establecido.

*Indicador 1.2.* El ejecutor informó en [2018-II](#) que el portal ciudadano correspondiente es <https://dgsqif.sigma.gob.bo>; el PCR, que fue aprobado en marzo 2023, afirma que este seguía vigente. El enlace a enero de 2024 se encontraba inhabilitado y OVE no ha podido encontrar dicho portal en internet. Sin embargo, dado que el ejecutor y el PCR afirman que 298 municipios reportaban información fiscal en el portal, OVE asume que la meta fue superada al momento del cierre del proyecto. El hecho de que los municipios presenten su información fiscal en un portal ciudadano contribuye al *manejo transparente* de los recursos que buscaba el objetivo. El proyecto tuvo una contribución plausible a este indicador mediante su producto del portal de transparencia.

*Indicador 1.3.* La meta fue cumplida. El PCR y el [ejecutor](#) explican que antes del proyecto, algunos municipios usaban un sistema desconectado para solicitar las modificaciones presupuestarias. Posteriormente, estas eran emitidas en lotes cada semana, quincena o mes para que luego fueran aplicadas por las entidades. Con la implantación del Sistema de Gestión Fiscal apoyado por el proyecto, las reformulaciones ahora se aplican automáticamente en cuanto son aprobadas. Este tiempo reducido contribuye al *manejo eficiente* de los recursos. El proyecto tuvo una contribución plausible a este resultado con los productos de los módulos financieros y de administración desarrollados, la capacitación y asistencia técnica brindadas y el centro de apoyo establecido.

*Indicador 1.4.* La meta fue superada. La PP mencionaba que solo los 8 municipios de la línea de base que participaban en el SIGMA (sistema anterior) usaban la Cuenta Única Municipal. El indicador presentó un acelerado aumento con la incorporación de la mayoría de los municipios al Sistema de Gestión Fiscal. El proyecto tuvo una contribución plausible a este resultado mediante los productos de los módulos financieros y de administración desarrollados, la capacitación y asistencia técnica brindadas y el centro de apoyo establecido.

Dada la tasa de logro promedio de 0,8, OVE califica este objetivo como “satisfactorio” (Administración: “excelente”).

### Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

### **Objetivo 2: Apoyar la ampliación de la base tributaria del impuesto predial**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1. Valor de la base tributaria agregada del impuesto predial en los 10 municipios participantes del Componente 2 incrementada <sup>a</sup>	Millones de bolivianos (Bs)	38.422	N/D	57.020	N/D	N/A

## 6. EFECTIVIDAD

2.1.1. Cobija		99	1.108	481	38%	0,38
2.1.2. Cochabamba		8.483	14.148	10.531	36%	0,36
2.1.3. El Alto		4.183	27.328	8.961	21%	0,21
2.1.4. El Torno <sup>b</sup>		N/D	N/D	N/D	N/D	N/A
2.1.5. La Paz <sup>c</sup>		16.691	70.570	N/D	N/D	N/A
2.1.6. Oruro		1.876	5.103	3.289	44%	0,44
2.1.7. Potosí		826	1.812	1.191	37%	0,37
2.1.8. Sacaba <sup>b</sup>		N/D	N/D	N/D	N/D	N/A
2.1.9. Santa Cruz		18.864	57.140	26.624	20%	0,2
2.1.10. Sucre		1.921	3.403	2.816	60%	0,6
2.1.11. Tarija		1.671	3.566	2.293	33%	0,33
2.1.12. Trinidad		498	2.493	835	17%	0,17
2.1.13. Viacha <sup>b</sup>		N/D	N/D	N/D	N/D	N/A
2.2. Administraciones tributarias de los municipios que participan del programa utilizando información en línea provista por las áreas de catastro	Municipios	0	12 <sup>d</sup>	0	0%	0
2.2.1. Municipios que participan del programa cuyas administraciones tributarias obtienen información catastral actualizada <sup>e</sup>	Municipios	0	12 <sup>d</sup>	7	58%	0,58
2.3. Municipios con total de planimetrías aprobadas por el Concejo Municipal y enviadas al Órgano Judicial para inscripción	Municipios	0	12 <sup>d</sup>	0	0%	0
2.3.1. Municipios que disponen de planimetrías actualizadas <sup>e</sup>	Municipios	0	12 <sup>d</sup>	12	100%	1
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 2</b>						<b>0,36</b>

Notas: <sup>a</sup> Indicador considerado como inadecuado por OVE (véase justificación a continuación). En lugar del indicador a nivel agregado se consideran los valores a nivel municipal; datos obtenidos del Anexo 2 del PCR. <sup>b</sup> Municipio agregado después del PMR del primer ciclo después de elegibilidad; datos no disponibles. <sup>c</sup> No participó en el proyecto, por lo que OVE no lo considera.

<sup>d</sup> Corresponde a 9 de los 10 municipios originales (La Paz no participó) más 3 municipios agregados durante la implementación.

<sup>e</sup> Indicador modificado por el PCR y aceptado por OVE como indicador proxy.

La PP especificó que los indicadores del objetivo 2 se medirían en los 10 municipios originalmente planeados<sup>6</sup>. Durante la implementación, el municipio de La Paz rechazó participar en el proyecto tras una decisión del gobierno central<sup>7</sup>, y en su lugar se añadieron tres municipios (El Torno, Sacaba y Viacha). Ante este cambio, el PCR propuso calcular los

<sup>6</sup> Cobija, Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija y Trinidad.

<sup>7</sup> Según el PCR, después de la aprobación del proyecto, el gobierno central “definió que los 10 [gobiernos municipales] beneficiarios deberían hacerse cargo del financiamiento”, ante lo cual el municipio de La Paz rechazó participar dado que “planteó realizar de manera descentralizada la ejecución de cuanto le correspondía del [componente] 2, toda vez que se haría cargo del endeudamiento y que tenía experiencia previa en la ejecución de programas con financiamiento externo. Este cambio en la lógica de ejecución no fue considerado factible” (p. 3).

## 6. EFECTIVIDAD

indicadores con base en los 12 municipios realmente intervenidos, excluyendo La Paz; OVE está de acuerdo con estos cambios.

*Indicador 2.1.* Este indicador tuvo dos problemas:

- (a) La PP utilizó datos incorrectos para la línea de base y meta. En lugar de usar datos del valor de la base tributaria, utilizó el monto de la recaudación del predial. Este error no fue detectado sino hasta el PCR, que tomó los datos correctos y justificó cómo obtuvo retroactivamente la línea de base y meta en su [Anexo 2](#). Estas se obtuvieron tomando los datos del [análisis económico ex ante](#) realizado para la PP. OVE ha verificado dicho análisis y considera aceptable el método propuesto dadas las limitaciones de información, por lo que acepta los cambios en los datos.
- (b) El indicador como fue propuesto desde su diseño buscaba medir la base tributaria *agregada*, es decir, la suma simple de la base tributaria en los municipios a intervenir. Este indicador no es adecuado para medir si la base tributaria aumenta en cada uno de los municipios, como buscaba el proyecto, y es altamente sensible a cambios en los municipios más grandes dada la gran variación en el tamaño de las bases tributarias (e.g., si los pocos municipios con las bases tributarias más amplias mejoraran, la tasa de logro sería muy favorable incluso si la mayoría de los municipios no aumentaran su base tributaria). Por ello, OVE sustituye el indicador por los valores a nivel municipal presentados en el Anexo 2 del PCR. El anexo no reporta datos para los tres municipios que se agregaron porque la información proviene del análisis económico *ex ante*, que no contemplaba esos municipios. Por ello, OVE no ha considerado estos municipios para calcular la tasa de logro promedio.

Las metas no fueron alcanzadas en ninguno de los municipios. La [lista de verificación del PCR](#) lo atribuye a problemas de diseño, pero no da ninguna explicación. El PCR argumenta que el bajo logro se debe a que algunos de los productos clave para este indicador tienen efectos que no se ven reflejados tan rápidamente en la base tributaria (por ejemplo, las cartografías, el levantamiento de información y la valoración catastral). Asimismo, argumenta que otros productos clave no se entregaron en condiciones adecuadas, como el sistema de catastro que solo se implantó en su última versión en seis municipios, e incluso en estos seis no se finalizaron todos los módulos del sistema y este no se encontraba plenamente funcional<sup>8</sup>.

*Indicador 2.2.* El PCR modificó la formulación del indicador 2.2 y propuso en su lugar la del indicador 2.2.1, eliminando la referencia a la información *en línea*. Respecto a la conexión en línea, la [evaluación final](#) del proyecto reporta que “en las entrevistas practicadas en los municipios se pudo verificar que ninguno de los municipios logró esta conexión” (p. 46). Dicha conexión era un aspecto explícito del indicador en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad, por lo que OVE mantiene el indicador original con un logro de cero, en vista del hallazgo de la evaluación. Sin embargo, OVE acepta el indicador 2.2.1 como un indicador proxy adicional. La meta del indicador 2.2.1 no fue alcanzada. La [lista de verificación del PCR](#) lo adjudica a problemas de diseño, pero no da una explicación, y el PCR tampoco explica por qué no fue alcanzada. El proyecto tuvo una contribución plausible al avance registrado de 54% de la meta mediante los productos enfocados en la elaboración de las cartografías y el levantamiento de información, que permitió que los municipios pudieran utilizar información actualizada.

<sup>8</sup> Esta información es inconsistente con la [evaluación final](#) del proyecto (pp. 43, 52), que asevera que el sistema solo logró funcionalidad parcial en el municipio de Viacha. OVE supone que los otros 5 lograron la funcionalidad después de la evaluación, pero solicita a la Administración una aclaración al respecto.

## 6. EFECTIVIDAD

*Indicador 2.3.* El PCR también modificó la redacción del indicador 2.3 y propuso en su lugar la del indicador 2.3.1, eliminando la referencia a que las planimetrías hayan sido aprobadas y enviadas para inscripción. Este cambio obedece a que se canceló el producto “municipios con saneamiento técnico de la propiedad urbana efectuado”, explicado en el [Anexo 2](#) del PCR y discutido anteriormente en la sección de relevancia (lógica vertical). Si bien OVE reconoce las múltiples complejidades que impidieron generar este producto, su cancelación implicó que no pudiera cumplirse el indicador de resultado en su definición original según un [informe](#) del ejecutor. OVE mantiene el indicador original con un cumplimiento de cero, ya que el PCR no provee evidencia de que las planimetrías hayan sido aprobadas ni enviadas para inscripción. Cabe destacar que, según la [evaluación final](#), “este resultado [indicador 2.3] no es coherente con la normativa municipal, ya que las planimetrías se aprueban exclusivamente por los gobiernos autónomos municipales [en lugar de los Concejos Municipales] y el Órgano Judicial no inscribe estas planimetrías” (p. 46). OVE acepta el indicador 2.3.1 como un indicador proxy adicional. La meta del indicador 2.3.1 fue alcanzada en 100%. El proyecto tuvo una contribución plausible a este indicador con el producto de la elaboración de cartografías, que permitió a los municipios contar con planimetrías actualizadas.

Dada la tasa de logro promedio de 0,36, OVE califica este objetivo como “insatisfactorio” (Administración: “parcialmente insatisfactorio”).

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 2. Productos

Los 6 productos del componente 1 no cambiaron entre el PMR del primer ciclo después de elegibilidad y el PCR, salvo el de las certificaciones de calidad y seguridad explicado anteriormente (modificado por el ejecutor en sus informes semestrales, pero no registrado por el Banco). Al abandonar la certificación de seguridad, este cambio afectó el logro del objetivo 1 (indicador 1.1).

Los productos del componente 2 sufrieron los cambios presentados en el [Gráfico 1](#). La entrega del sistema de catastro en condiciones subóptimas y solo para algunos de los municipios afectó el logro del indicador 2.1. La cancelación del producto de saneamiento técnico afectó el logro del indicador 2.3.

Dadas las calificaciones de “satisfactorio” para el objetivo 1 e “insatisfactorio” para el objetivo 2, la calificación general de efectividad es “parcialmente insatisfactorio” conforme a las Directrices para PCR, lo que coincide con la calificación de la Administración.

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta un análisis de costo-efectividad (CEA) *ex post* en su [Anexo 3](#). El CEA realizó un análisis separado para los dos componentes, dado que cada uno se corresponde con cada uno de los dos objetivos.

Para el objetivo 1, el CEA considera como resultado logrado la cantidad de entidades subnacionales en las que se implementó el Sistema de Gestión Fiscal (SIGEP). OVE considera que este resultado es adecuado, ya que el proyecto en efecto logró implantar el sistema en los municipios y esto facilita que puedan manejar los recursos públicos de manera más eficiente, confiable y transparente, como buscaba el objetivo. El CEA toma el costo total de implantar el

## 7. EFICIENCIA

SIGEP (US\$8.062.949) y lo divide entre los 298 municipios intervenidos, resultando en un costo unitario de US\$27.057. Posteriormente, lo compara con el costo de un proyecto anterior del Banco (BO0196, activo durante 2001-2010) con el que se implantó una versión anterior del sistema, llamada SIGMA. El costo total del SIGMA fue de US\$8.165.330 (muy similar al del SIGEP), pero al dividirlo entre las apenas 23 entidades subnacionales que fueron intervenidas con ese proyecto, el costo unitario es de US\$355.014. El PCR concluye que el proyecto fue costo-efectivo respecto al comparador. El PCR reconoce que las características del sistema anterior no son comparables con las del SIGEP, principalmente debido a los menores avances tecnológicos disponibles en la primera fase, que hacían mucho más costoso el sistema anterior. OVE considera, además, que tomar el costo por entidad para comparar el SIGEP con el SIGMA es problemático dado el limitado alcance del SIGMA en el número de entidades beneficiadas, lo que implica que la diferencia en costos es determinada principalmente por este número.

Para el objetivo 2, el CEA considera como resultado logrado el levantamiento de información de los predios. El proyecto en efecto logró levantar la información, aunque OVE considera que este es un resultado intermedio, ya que levantar información es un paso previo que no mide el beneficio de ampliar la base tributaria directamente (el foco del objetivo). El CEA toma el costo por cada uno de los 1.227.343 predios levantados (US\$17,2) y lo compara con el costo de los 327.857 predios urbanos levantados por un programa piloto en Colombia (US\$35,21), concluyendo que el proyecto fue costo-efectivo respecto al comparador. El PCR reconoce que la diversidad entre los diferentes municipios intervenidos presenta limitaciones de comparabilidad con los municipios colombianos, así como diferencias en el alcance de ambos proyectos (un mayor número de municipios en Bolivia y que el programa en Colombia no trató la totalidad de los polígonos). Por otra parte, el costo total de los predios levantados suma US\$21,1 millones (1.227.343 predios levantados por US\$17,2), un poco más de la mitad del costo del componente 2 (US\$39.324.235 según Convergencia).

Si bien ambos ejercicios encuentran que el proyecto obtuvo los resultados a un costo menor que los comparadores, el PCR asigna una calificación de “parcialmente insatisfactorio”, reconociendo las limitaciones de comparabilidad así como factores adicionales que redujeron la eficiencia del proyecto. Entre ellos están el hecho de que el proyecto requirió fondos adicionales del Tesoro General de la Nación para implementar el componente 1 y las múltiples extensiones observadas en el componente 2. El PCR también presenta las clasificaciones de desempeño en PMR, mostrando un estado de “alerta” en 2015 según la clasificación validada (así como cuatro estados de “alerta” según la clasificación generada por el sistema en diferentes ciclos; véase cuadro a continuación). Dada la evidencia presentada, y las deficiencias adicionales identificadas anteriormente, OVE está de acuerdo con la calificación otorgada por la Administración.

Ciclo PMR (segundo periodo)	Clasificación autocalculada	Clasificación validada
2021	Satisfactorio	Satisfactorio
2020	Alerta	Satisfactorio
2019	Satisfactorio	Satisfactorio
2018	Satisfactorio	Satisfactorio
2017	Satisfactorio	Satisfactorio
2016	Alerta	Satisfactorio
2015	Alerta	Alerta
2014	Alerta	Satisfactorio
2013	Satisfactorio	Satisfactorio

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

En cuanto a los resultados alcanzados bajo el objetivo 1, el PCR no identifica riesgos significativos. En el diseño se había identificado el riesgo de que el Sistema de Gestión Fiscal no se ajustara a las necesidades o procedimientos de los municipios. El PCR argumenta que este riesgo fue mitigado con la estrategia de desarrollo *in house* elegida y el énfasis en ofrecer actividades de capacitación, asistencia técnica y apoyo continuo a los municipios, que permitieron generar apropiación de su parte. Los resultados favorables del objetivo 1 sugieren que estas acciones pudieron haber contribuido a evitar que el riesgo se materializara.

Los resultados alcanzados bajo el objetivo 1 se reportaron en 2018, cuando cerró la ejecución del primer componente<sup>9</sup>. Esto posibilita analizar la evolución de los resultados desde entonces con un periodo relativamente mayor de lo que normalmente permite un PCR. En respuesta a una solicitud de información del Banco, el ejecutor informó que los resultados habían continuado mejorando desde el cierre de la ejecución. Entre 2018 y diciembre de 2021, el porcentaje de municipios donde se había implantado el SIGEP aumentó de 90% a 95%, el gasto municipal gestionado en el sistema aumentó de 97% a 99%, los municipios que presentan información fiscal en el portal ciudadano pasaron de 298 a 338 (100% de los municipios), las reformulaciones presupuestarias seguían siendo en tiempo real, y los municipios que usaban la Cuenta Única Municipal incrementaron de 298 a 322 (95% de los municipios). OVE señala, sin embargo, que el portal ciudadano (<https://dqsgif.sigmapro.gob.bo>) ya no se encontraba disponible en enero 2024.

En cuanto al objetivo 2, los resultados alcanzados consistieron en que los municipios contaban con información catastral actualizada (54% de logro) y que disponían de planimetrías actualizadas (92%). El PCR describe algunos de los riesgos identificados en el diseño y las acciones que se tomaron, las cuales contribuyeron a mitigar algunos de ellos con distintos grados de éxito. Por ejemplo, para el riesgo de la alta rotación del personal, el Banco apoyó la preparación del proyecto con una cooperación técnica de insumo operativo (BO-T1149) que facilitó la contratación de recursos humanos. Sin embargo, la rotación continuó materializándose durante la ejecución y afectando el avance del proyecto en distintos momentos, como lo describen distintos PMR. Adicionalmente, hacia los últimos años de ejecución, la rotación de personal en los municipios trajo nuevos retos para la sostenibilidad, pues los nuevos usuarios tienen nuevas necesidades y solicitudes que escapan al alcance del proyecto y no han logrado ser subsanadas. Para el riesgo de resistencia de la sociedad y los gobiernos municipales al proyecto, según el PCR se realizaron campañas de sensibilización con ciudadanos y funcionarios, pero aun así hubo resistencia en especial de un municipio.

Un riesgo clave es que los municipios no tomen acciones para mantener actualizadas sus cartografías y la información catastral. Si bien el PCR reconoce que la sostenibilidad de los resultados estará vinculada a dichas acciones, no describe estrategias específicas de mitigación que se estén tomando para controlar este riesgo.

La información disponible sugiere que este riesgo es significativo por las siguientes razones:

- Los municipios han reportado numerosos problemas<sup>10</sup> con el sistema de catastro.

<sup>9</sup> Ejecutado por el MEFP con cierre en 2018. El segundo componente fue ejecutado por el MOPSV, y cerró en 2022.

<sup>10</sup> Según el Anexo 2 del PCR, cuatro municipios manifestaron los siguientes problemas con el sistema de catastro: 1) ausencia de pruebas y/o demostración respecto de varios módulos; 2) errores en el cálculo del

## 8. SOSTENIBILIDAD

- La [evaluación final](#) menciona que el proyecto pasó alrededor de cuatro años subsanando errores encontrados en distintos módulos del sistema que no terminaron de corregirse por completo. También resalta que, por este tiempo tan prolongado, algunos municipios optaron por otras soluciones. No haber logrado la interconexión con la administración tributaria (uno de los productos originales) también podría reducir la percepción de la utilidad de actualizar la información.
- La evaluación señala que algunos municipios cuestionan la calidad del sistema y desconfían de la información.
- La continuidad de los resultados depende de que los municipios incurran en altos costos de licencias de *software*, mantenimiento, actualización y desarrollo de productos. Según la evaluación, “en entrevistas se percibió que [los municipios] no esperaban hacer grandes gastos posteriores al programa”. Y dado que los municipios no observaron un aumento en sus ingresos fiscales gracias al proyecto, cuestionan la relación costo-beneficio de estos egresos.

Estos problemas se presentaron a pesar de que el diseño original había previsto lo siguiente:

Existe el riesgo de falta de sostenibilidad de los resultados de la operación por una baja apropiación del programa por parte de las autoridades municipales una vez finalizado el programa, lo que podría generar escasa asignación de presupuesto para mantener los catastros actualizados. Para mitigar este riesgo la intervención en cada municipio se hará considerando las necesidades de los mismos y las demandas efectivas por parte de las autoridades. Se suscribirán acuerdos de gestión entre el [ejecutor] y los gobiernos municipales para el mantenimiento de los catastros (PP, ¶2.6).

Esto ilustra que, si bien el riesgo fue previsto, las acciones de mitigación no fueron suficientes, pues el riesgo continuaba afectando la sostenibilidad de los resultados al cierre del proyecto. Por los factores anteriores, OVE considera que existen riesgos significativos que actualmente no cuentan con estrategias claras de mitigación.

## 2. Desempeño de salvaguardias

El proyecto fue clasificado como categoría C (riesgo mínimo), por lo que no previó acciones de mitigación. El PCR no reporta que haya surgido ningún riesgo ambiental y social durante la ejecución. Según un [informe de supervisión](#) de 2018, se calificó al proyecto como de “bajo” riesgo ambiental y social (ESRR).

En resumen, no se identifican riesgos significativos para los resultados alcanzados asociados al objetivo 1; sin embargo, para los asociados al objetivo 2, existen riesgos significativos no mitigados para su continuidad. Por lo tanto, OVE califica la sostenibilidad como “parcialmente insatisfactoria” conforme a las Directrices para PCR, difiriendo de la calificación de “satisfactorio” de la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

valor de construcción, que impide homologar el valor catastral de salida con el obtenido por el estudio de mercado inmobiliario y otras observaciones en la valoración catastral; 3) errores en la administración de tablas; 4) ausencia de interconexión con el Registro Único para la Administración Tributaria Municipal (RUAT); 5) inconsistencias en los reportes del sistema (ficha catastral de PH); 6) ausencia de manuales actualizados del sistema; 7) ausencia de solución móvil; 8) ausencia de reportes y/o informes para la toma de decisiones.

## 9. RESULTADO GENERAL

Con base en las calificaciones de “satisfactorio” en relevancia y “parcialmente insatisfactorio” en efectividad, eficiencia y sostenibilidad, el resultado general es “parcialmente infructuoso” conforme a las Directrices para PCR, calificación que coincide con la de la Administración. La calificación general coincide a pesar de la menor calificación otorgada por OVE en sostenibilidad (calificada como “satisfactoria” por la Administración).

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR aporta información muy limitada sobre el desempeño del Banco durante la preparación. En resumen, sostiene que el diseño del componente 1 se basó en un conocimiento sólido de la gestión fiscal central y subnacional, mientras que el diseño del componente 2 no demostró conocimiento de las particularidades de la gestión tributaria municipal. La información disponible parece confirmar esta aseveración. Como explica el Anexo 2 del PCR, la complejidad de implementar el producto de saneamiento técnico fue subestimada, lo que llevó a su cancelación. Este era el segundo producto del proyecto con mayor presupuesto previsto, y los documentos de preparación no fueron suficientemente detallados en cuanto a las actividades a realizar ni los mecanismos de ejecución previstos. Adicionalmente, si bien la PP enfatizaba la importancia tanto del saneamiento técnico como legal y su interrelación, el diseño de los productos solo incluyó el técnico y no el legal. Las debilidades de diseño también derivaron en los múltiples retos enfrentados con el sistema de catastro, que sugieren que las necesidades de los municipios no fueron adecuadamente consideradas.

Respecto a la calidad de la preparación en materia de monitoreo y evaluación, OVE identifica las siguientes debilidades:

- La formulación de los objetivos en la PP fue inconsistente con el impacto y los resultados esperados que se indicaron en la matriz de resultados.
- Los datos con los que se calculó la línea de base y meta del indicador 2.1 (*valor de la base tributaria agregada*) medían incorrectamente la recaudación y no la base tributaria, un error que tuvo que enmendar el PCR.
- El diseño del indicador 2.1 no fue adecuado para monitorear si la base tributaria aumentaba en todos los municipios. Su medición agregada, como una suma simple de todos los valores, es altamente sensible a cambios en los municipios más grandes, minimizando los cambios de los más pequeños.
- Según la evaluación final, el diseño del indicador 2.3 (*municipios con total de planimetrias aprobadas por el Concejo Municipal y enviadas al Órgano Judicial para inscripción*) era incongruente con la normatividad municipal.

Si bien no se identifican debilidades mayores en la preparación del primer componente, en el segundo existieron debilidades significativas, correspondiente a una calificación de “parcialmente insatisfactorio” según las Directrices para PCR.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR aporta información muy limitada sobre el desempeño del Banco durante la supervisión. Menciona que llevó a cabo numerosas actividades de supervisión y seguimiento; misiones y visitas a los municipios; reuniones; talleres de seguimiento y apoyo; actividades de capacitación y asistencia técnica; y recomendar al ejecutor del componente 2 realizar actividades de fortalecimiento institucional y de coordinación con la administración tributaria y el Registro Único para la Administración Tributaria Municipal (RUAT). Con todo, los constantes cambios de personal en el ejecutor minimizaron el efecto de los esfuerzos del Banco.

Durante los primeros años tras su aprobación, el proyecto enfrentó problemas de ejecución que se manifestaron en sus clasificaciones de desempeño en PMR. Ante estos problemas, el Banco apoyó al ejecutor con reuniones de seguimiento semanales, reuniones con el viceministro para acelerar trámites, y contrató a un consultor experto en temas de catastro para apoyar al ejecutor en temas técnicos (PMR 2015-I). También apoyó las contrataciones del jefe técnico y otras posiciones de manera cercana, y dialogó con el Ministerio para atender el tema de la alta rotación de personal que afectaba al proyecto (PMR 2016-II). La evaluación final enfatiza que el Banco pudo haber dado un mejor seguimiento a los productos y un mayor asesoramiento técnico al ejecutor, más allá de la supervisión financiera.

Respecto a la calidad de la supervisión en materia de monitoreo y evaluación, OVE identifica las siguientes debilidades:

#### Componente 1

- Respecto al producto *Procesos de certificación de seguridad de la información [ISO 27001] y de la calidad del servicio [ISO 9001]* realizados, el ejecutor modificó este producto en [2014-I](#), eliminando el requisito de obtener ambas certificaciones. El Banco no registró este cambio a pesar de afectar directamente al indicador de resultado 1.1.
- Este mismo producto tenía una línea de base de 0 y una meta de 2, reflejando que se buscaba cumplir tanto la certificación de seguridad (1) como la de calidad (2). El ejecutor reportó en [2018-II](#) que había alcanzado la meta de 2, pero porque cambió la definición del producto a *procesos definidos por la DGSGIF con controles bajo las normas ISO 27001 y/o 9001 certificados*, y en efecto dos de sus procesos internos obtuvieron solamente la certificación de calidad. El Banco, que nunca realizó el cambio en el producto, registró la meta como cumplida en PMR, lo que representa un error porque la certificación de seguridad no se obtuvo. Posteriormente, también reportó en PMR y PCR haber alcanzado la meta del indicador de resultado 1.1, a pesar de que este claramente incluía en su definición la certificación de seguridad que no se obtuvo.

#### Componente 2

- El error de diseño de haber utilizado los datos de recaudación en lugar de los de la base tributaria (indicador 2.1) no fue detectado durante la supervisión. El Banco no actualizó este indicador sino hasta el último PMR (2022-I), e incluso en este PMR registró el valor actualizado pero nuevamente con los datos incorrectos. Solo el PCR enmendó este error. De haber monitoreado con mayor frecuencia los indicadores de resultado del proyecto, se habría podido advertir esto antes.
- La matriz de resultados presentada en el PCR (Tabla 2) excluye el producto *sistema de catastro urbano interconectado con la administración tributaria implementado* porque no fue realizado. Sin embargo, en Convergencia este producto nunca se

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

- inactivó y el Banco reportó incorrectamente que el producto se entregó en 12 municipios, cuando no se logró la interconexión con la administración tributaria.
- Un problema similar se observa con el indicador de resultado 2.3 (*Municipios con total de planimetrias aprobadas por el Concejo Municipal y enviadas al Órgano Judicial para inscripción*). El ejecutor había informado desde [2020-II](#) que ya no sería posible verificar el cumplimiento del indicador dada la cancelación del producto de saneamiento técnico. El PCR sustituyó este indicador por lo que sí fue posible medir (*Municipios disponen de planimetrias actualizadas*), pero en Convergencia y los PMR no se modificó el indicador y se reporta incorrectamente que se alcanzó en 12 municipios.

En resumen, OVE considera que el Banco fue proactivo en realizar numerosas actividades de apoyo al ejecutor, aunque la experiencia del proyecto sugiere que el componente 2 requería un acompañamiento aún más intensivo por parte del Banco. En materia de monitoreo y evaluación se observaron debilidades importantes durante la supervisión. En balance, OVE califica la calidad de la supervisión como “parcialmente insatisfactoria”.

Calificación de calidad de la supervisión: Parcialmente insatisfactorio

(Administración: Satisfactorio)

Calificación de desempeño del Banco	Parcialmente insatisfactorio
-------------------------------------	------------------------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

Durante la vida del proyecto, existieron diferencias importantes en el desempeño de los dos ejecutores encargados de cada componente.

El PCR sostiene que la ejecución del componente 1 (a cargo del MEFP) tuvo un desarrollo consistente y sin inconvenientes en la gestión operativo-administrativa, calificando como “excelente” el desempeño del ejecutor. OVE concuerda en que los avances registrados en los PMR confirman que la ejecución de este componente fue fluida, con avances importantes desde los primeros años y un cumplimiento oportuno de las metas físicas y financieras que permitieron llegar al cierre de la ejecución desde 2018. Notablemente, los resultados de desarrollo bajo el objetivo 1 fueron favorables y además han demostrado sostenibilidad en los años posteriores al cierre. Como área de mejora, OVE considera que el informe semestral [2014-I](#) merecía una discusión explícita del cambio que se introdujo en el producto de las certificaciones, las razones por las que se abandonó la certificación de seguridad, así como sus implicaciones sobre el indicador de resultado 1.1. OVE no encontró documentación en los sistemas del Banco donde el ejecutor comunicara explícitamente al Banco que este producto había cambiado, más allá de haber modificado la redacción del producto y del indicador de resultado asociado en los informes semestrales sin mayor explicación.

El componente 2 (a cargo del MOPSV), como sostiene el PCR, enfrentó numerosas complicaciones que afectaron su gestión. La evaluación final del proyecto destacó que la retadora coordinación con los gobiernos municipales llevó a que los productos generados por el proyecto no se aplicaran adecuadamente en los municipios (por ejemplo, los problemas con el sistema de catastro discutidos anteriormente). Tampoco se logró la sincronía que se esperaba que tuvieran los productos ni se dio un seguimiento adecuado a los indicadores de

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

resultado. El PCR menciona que en la última etapa el ejecutor hizo esfuerzos importantes para corregir la situación, pero presumiblemente ya era muy tarde para lograr cerrar el proyecto con resultados favorables.

El proyecto también se vio afectado por una alta rotación de personal. En varios ciclos de PMR se informaron problemas de ejecución asociados a la falta de un coordinador y las renuncias de diferentes miembros del equipo, aunado a la falta de oficinas designadas para el proyecto. Por otra parte, el PCR sostiene que “se identificaron debilidades importantes en los controles internos para gestionar conflictos de interés y en la capacidad para supervisar y administrar contratos a nivel descentralizado del organismo ejecutor del Componente 2”.

También hubo factores ajenos al alcance del ejecutor que afectaron la implementación. En ocasiones los esfuerzos del ejecutor se vieron ofuscados por la falta de un mayor compromiso de alto nivel por parte de las autoridades (PMR 2015-II). La decisión del gobierno central de que los gobiernos municipales asumieran el endeudamiento, contrario a los planes originales, limitó la labor del ejecutor (PMR 2016-I) y derivó en que La Paz no participara en el programa, reduciendo el alcance de los resultados previstos. Algunas de las empresas contratadas para el desarrollo de los bienes y servicios no cumplieron con sus entregas o entregaron productos de baja calidad, derivando en más problemas de ejecución y más demoras (PMR 2019-I). Finalmente, la crisis política en Bolivia a finales de 2019, seguida por la pandemia de COVID, intensificaron aún más los retos de ejecución y de coordinación con los municipios.

Estos problemas se reflejaron en las múltiples solicitudes de extensiones. De los 11 préstamos de inversión que el Banco ha aprobado con Bolivia desde 2011 (año de aprobación del proyecto) y que ya habían cerrado para 2023, este proyecto es el que tuvo la mayor extensión (53 meses, vs. una media de 18 meses y una mediana de 10).

En balance, si bien el componente 1 tuvo un desempeño adecuado, en el componente 2 se identificaron debilidades significativas de desempeño. Conforme a las Directrices para PCR, la calificación correspondiente es “parcialmente insatisfactorio”, lo que coincide con la calificación de la Administración.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR presenta lecciones generales derivadas de la experiencia del proyecto. Resalta que parte de los problemas con el componente 2 pudieron haberse subsanado desde el diseño, con un mejor entendimiento de los actores involucrados, mejor trabajo analítico, diagnósticos y un diseño de los instrumentos de monitoreo y evaluación de mayor calidad. También subraya que es necesario incorporar desde el diseño las maneras más adecuadas de acompañar cambios institucionales que requieren modificaciones importantes en los procesos, usos, costumbres y actitudes del personal involucrado, incluyendo una mejor comprensión de sus necesidades y realidades. En cuanto a la ejecución, resalta la importancia de las capacidades técnicas de los ejecutores, así como una asistencia técnica del Banco más comprensiva, que vaya más allá de lo fiduciario. OVE considera que estas lecciones son relevantes y se derivan de la evidencia presentada a lo largo del PCR, aunque pudieron haber sido más específicas.

## 13. CALIDAD DEL PCR

OVE tiene las siguientes observaciones sobre la calidad del PCR:

- El PCR cubrió todas las dimensiones del desempeño requeridas por las Directrices para PCR. En la dimensión de relevancia, el PCR pudo haber profundizado más en su análisis sobre cómo los cambios en productos del componente 2 afectaron la lógica vertical del proyecto durante la implementación.
- En cuanto al apego a las Directrices para PCR, las Directrices (¶2.4) establecen que los indicadores de resultado no se pueden modificar después del PMR del primer ciclo después de la elegibilidad, solamente pueden agregarse indicadores adicionales (que OVE puede decidir aceptar). El PCR modificó los indicadores de resultado 2.2 y 2.3 porque “plantearon un alcance mayor al soportado por los productos, por lo cual en la etapa de PCR se propusieron adecuaciones en sus denominaciones para que reflejaran de mejor manera el efecto a medir”. OVE no considera adecuada esta justificación. El objeto de que no se puedan modificar los indicadores es que el proyecto tenga que demostrar si logró los resultados esperados originales. OVE supone que la intención del PCR fue reflejar de manera más precisa lo que realmente consiguió el proyecto, pero la manera de reportar más apegada a las Directrices habría sido indicar que el proyecto no logró avanzar en los indicadores originales, y proponer indicadores adicionales que reflejaran lo que sí le fue posible alcanzar.
- El contenido de datos y de información fue, en general, suficiente. El Anexo 2 aportó información indispensable sobre algunos productos y resultados que fundamentó adecuadamente algunas decisiones tomadas por el PCR, permitió valorar el desempeño a nivel municipal y ofrecer una explicación detallada sobre algunos retos de implementación. La información pudo haber sido más rica en los análisis del desempeño del Banco y el prestatario, así como en la sección de sostenibilidad, que merecía mayor profundidad en el análisis de los riesgos que amenazan la continuidad de los resultados bajo el objetivo 2.
- En la sección de efectividad, la discusión sobre los resultados alcanzados pudo haber sido más detallada, en especial el análisis sobre las contribuciones de los diferentes productos generados por el proyecto a los resultados observados, así como los mecanismos específicos mediante los cuales contribuyeron.
- En la sección de eficiencia, la selección de los indicadores y los comparadores tuvo deficiencias.
- En cuanto a claridad, consistencia y candidez, el PCR no fue explícito en que la certificación de seguridad que era necesaria para avanzar en el indicador de resultado 1.1 no se logró. En el indicador 2.2, que enfatizaba la conexión en línea, el PCR no especificó que dicha conexión tampoco se logró (según la evaluación final). En el indicador 2.3, el PCR no fue lo suficientemente claro en cuanto a que la cancelación del producto de saneamiento técnico estuvo relacionada con la imposibilidad de avanzar en este indicador. También pudo ser más explícito en que no fue posible generar el producto de interconexión del sistema de catastro con la administración tributaria por los múltiples problemas enfrentados con el desarrollo del sistema.
- Las lecciones presentadas en la sección de hallazgos y recomendaciones se derivan de la evidencia y los análisis presentados a lo largo del PCR, si bien pudieron haber sido más específicas.

### **13. CALIDAD DEL PCR**

En balance, OVE considera la calidad del PCR como “regular”, principalmente por la falta de apego a las Directrices respecto a los cambios en los indicadores de resultado y por las debilidades mencionadas en su claridad y candidez.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Infraestructura Aeroportuaria. Etapa I		
<b>Número(s) de proyecto</b>	BO-L1076		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2951/BL-BO		
<b>Monto original</b>	US\$73.500.000		
<b>Año de aprobación</b>	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	Nov 25, 2017		
<b>Fecha real de cierre</b>	Dic 6, 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	Estado Plurinacional de Bolivia		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV) a través del Viceministerio de Transportes (VMT)		
<b>Sector</b>	Transporte		
	Estimado	Final	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$79.900.000 (BID US\$73.500.000, GdB US\$6.400.000)	US\$78.700.224,79 (BID US\$72.739.137,88, GdB US\$5.961.086,91)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0		US\$0
<b>Monto cancelado</b>			US\$760.862,12

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo del programa era mejorar la calidad y seguridad del servicio de los aeropuertos de Trinidad y Cobija para dar respuesta a la creciente demanda con estándares internacionales de servicio y seguridad, a través de la modernización de infraestructura y equipamiento, así como apoyar al GdB en el fortalecimiento institucional y sostenibilidad del sector aeroportuario de cara a la implementación del PDA.

Si bien en la Propuesta de Préstamo (PP) no se diferenció entre un objetivo general y objetivos específicos, en la Matriz de Resultados (MR) de la PP se incluyeron seis resultados, cada uno con un indicador. El PCR analizó el objetivo del programa y agrupó los indicadores en tres objetivos específicos coherentes con los resultados presentados en la MR de la PP (Objetivo 1, 2, y 3). OVE considera adecuados estos objetivos específicos enunciados en el PCR y los utiliza a efectos de validación.

Sin embargo, cabe señalar que la propuesta de préstamo también hacía referencia explícita como parte del objetivo del programa el apoyar al GdB en el fortalecimiento institucional y sostenibilidad del sector aeroportuario, si bien no definía indicadores de resultados asociados. Considerando que este aspecto de fortalecimiento institucional y sostenibilidad estaba explícito en el objetivo del programa, OVE lo considera como un cuarto objetivo específico del programa para efectos de esta validación (Objetivo 4).

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar el nivel de calidad y seguridad de los aeropuertos de Cobija y Trinidad, mediante la mejora del nivel de servicio
Objetivo 2	Incremento de pasajeros movilizados por el modo aéreo en los aeropuertos de Cobija y Trinidad y de pasajeros transfronterizos en el aeropuerto de Cobija
Objetivo 3	Reducción de los costos de viajes de los pasajeros en los aeropuertos de Cobija y Trinidad
Objetivo 4	Fortalecer la institucionalidad y sostenibilidad del sector aeroportuario.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Obras civiles, equipos, supervisión técnica y ambiental** (US\$64.900.000 monto original; US\$67.929.618 monto ejecutado). Este componente incluía: (i) obras civiles de mejoras; (ii) adquisición e instalación de equipos de navegación necesarios para el control de tráfico aéreo con estándares internacionales; y (iii) supervisión técnica y socioambiental de las obras. En el aeropuerto de Cobija, las inversiones comprendían la ampliación de la pista de 2.000 m a 2.600 m de longitud y una plataforma de viraje, la construcción de áreas de seguridad en el extremo de la pista, la adecuación de los márgenes de la pista y calles de rodaje, construcción de la nueva calle de rodaje, la ampliación de la plataforma de aeronaves en 15.000 m<sup>2</sup>, mantenimiento mayor, la reposición de todo el balizamiento del área de movimiento, la construcción de una nueva terminal de pasajeros de aproximadamente 5.000 m<sup>2</sup>, la construcción de todos los edificios aeronáuticos, incluyendo la torre de control, bloque técnico y Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios (SEI), equipamientos de instalaciones de apoyo, ampliación del estacionamiento de vehículos vías de acceso, y un cerco perimetral en todo el recinto completado con una vía perimetral destinada a la vigilancia y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y otras obras complementarias identificadas en el Plan Maestro. En el aeropuerto de Trinidad, las inversiones comprendían la

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

ampliación de la pista de 2.400 m a 2.600 m de longitud, la construcción de áreas de seguridad en el extremo de la pista, la adecuación de los márgenes de la misma, la pavimentación de la calle de rodaje paralela en aproximadamente 1.570 m de longitud, la ampliación de la plataforma de aeronaves en 8.000 m<sup>2</sup>, mantenimiento mayor, la reposición de todo el balizamiento del área de movimiento, un nuevo sistema de balizamiento de aproximación, la construcción de una nueva terminal de pasajeros de aproximadamente 5.000 m<sup>2</sup>, construcción del SEI y equipamientos de instalaciones de apoyo, la ampliación del estacionamiento de vehículos, la modificación de accesos a la zona de aviación general y a la planta de combustibles, y un cerco perimetral en todo el recinto completado con la adecuación de una vía perimetral destinada a la vigilancia y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y otras obras complementarias identificadas en el Plan Maestro. Todas las actividades de este componente se realizarían para mejorar los aeropuertos a las necesidades identificadas en los Planes Maestros, los cuales fueron elaborados con un horizonte de proyecto de 20 años.

**Componente 2: Viabilización socioambiental** (US\$8.800.000 monto original; US\$5.242.810 monto ejecutado). Este componente incluía: (i) liberación de las áreas requeridas para obras y seguridad del espacio aéreo, incluyendo adquisición de terrenos; (ii) reasentamiento y/o compensación adecuada de las pérdidas de tierras, mejoras, viviendas e instalaciones afectadas, de acuerdo con la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710); y (iii) preparación de planes de gestión ambiental, social y de salud ocupacional para la operación aeroportuaria. La adquisición de terrenos era necesaria para dar lugar a áreas de seguridad en el extremo de la pista.

**Componente 3: Estudios de pre-inversión** (US\$2.000.000 monto original; US\$2.082.899 monto ejecutado). Este componente financiaría estudios de planes maestros, estudios Técnicos, Económicos, Sociales, Ambientales (TESA) y otros, necesarios para el desarrollo de aeropuertos prioritarios del Plan de Desarrollo Aeroportuario (PDA) y/o priorizados por el Organismo Ejecutor (OE).

**Componente 4: Programa de Desarrollo de Competencias (PDC)** (US\$2.500.000 monto original; US\$126.400 monto ejecutado). Este componente financiaría actividades para mejorar la capacidad institucional del sector aeroportuario para el diseño, gestión y operación de los aeropuertos del programa y otros proyectos del PDA, a saber: (i) el desarrollo de competencias en aspectos socioambientales, de salud y seguridad ocupacional, entre otros; y (ii) desarrollo de competencias asociadas a la gestión del mantenimiento aeroportuario y equipamiento para el mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria.

**Componente 5: Administración del programa.** (US\$1.700.000 monto original; US\$3.318.495 monto ejecutado). Este componente financiaría: (i) la creación y operación de una Unidad Técnica Aeroportuaria (UTA) responsable de la administración del programa; (ii) el Plan de Seguimiento y Evaluación; y (iii) la Auditoría Financiera del programa. La UTA contaría con el personal requerido para la administración técnica y fiduciaria, la fiscalización, el monitoreo del avance, y la evaluación de los resultados del programa. La UTA contaría preliminarmente con las siguientes disciplinas: coordinador general, un especialista en equipamiento aeroportuario, un especialista en monitoreo y seguimiento, un especialista en adquisiciones, un especialista financiero, y un especialista socio-ambiental. De manera temporal se requeriría el concurso de especialistas en determinados momentos de la ejecución de las obras y procesos de selección y adquisición de equipos, para cuyo efecto se requeriría de los servicios de especialistas en navegación y comunicación aérea, meteorología, electromecánica e ingeniería eléctrica u otros. La UTA sería la unidad responsable de

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

supervisar los estudios y fiscalizar la construcción de las diferentes infraestructuras aeroportuarias del PDA.

En la tabla que sigue se presentan los costos del proyecto.

BO-L1076	Costos estimados				Costos Actuales				% Cambios
	BID (US\$)	GdB (US\$)	Total (US\$)	%	BID (US\$)	GdB (US\$)	Total (US\$)	%	
Componente 1: Obras civiles, equipos y supervisión técnica y ambiental	58.500.000	6.400.000	64.900.000	81,2%	61.968.531	5.961.087	67.929.618	85,2%	5%
Componente 2: Viabilización socio-ambiental	8.800.000	0	8.800.000	11,0%	5.242.810		5.242.810	7,2%	-40%
Componente 3: Estudios de pre-inversión	2.000.000	0	2.000.000	2,5%	2.082.899		2.082.899	2,9%	4%
Componente 4: Programa de desarrollo de competencias	2.500.000	0	2.500.000	3,1%	126.400		126.400	0,2%	-95%
Componente 5: Administración del programa	1.700.000	0	1.700.000	2,1%	3.318.495		3.318.495	4,6%	95%
<b>TOTAL</b>	<b>73.500.000</b>	<b>6.400.000</b>	<b>79.900.000</b>		<b>72.739.135</b>	<b>5.961.086,91</b>	<b>78.700.222</b>		

*Nota:* Incluye costos totales estimados e incurridos.

*Fuente:* Contrato de préstamo, PCR y PMR enero-junio (primer periodo) 2022.

El programa no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio Ejecutivo), si bien hubo ampliaciones de plazo que fueron aprobadas por el Banco, a saber:

Primera solicitud de ampliación – 25 meses (del 25 de noviembre de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019).

Segunda solicitud de ampliación – 11 meses (del 31 de diciembre de 2019 al 25 de noviembre de 2020).

Tercera solicitud de ampliación – 9 meses (del 25 de noviembre de 2020 al 12 de agosto de 2021).

Cuarta solicitud de ampliación – 4,2 meses (del 12 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2021).

Las ampliaciones de plazos se debieron a: (i) demoras en la ejecución de las obras de mejoras del aeropuerto de Cobija, (ii) demoras en el inicio de las obras del aeropuerto de Trinidad, (iii) pandemia COVID-19, (iv) demoras en los aspectos socioambientales de reasentamiento involuntario, y liberación de tierras.

Luego de experimentar un atraso considerable, al cierre del programa se efectuó la cancelación de US\$760.862,12 del préstamo.

#### 5. RELEVANCIA

##### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Durante el diseño del programa se habían identificado deficiencias de importancia en la infraestructura aeroportuaria y rezagos tecnológicos en materia de seguridad aérea. Asimismo, el sector no contaba con herramientas de gestión para la adecuada atención de las necesidades de mantenimiento que ayudaran a garantizar un funcionamiento óptimo de la infraestructura portuaria y sostenibilidad de las inversiones. En el diseño de la operación el programa estuvo alineado con los objetivos de desarrollo estratégico definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011 que promovió inversiones en infraestructura de transporte para mejorar la vinculación y articulación productiva social del país, la existencia de un rezago tecnológico y deficiencias en las comunicaciones en el sector aeronáutico, y proponía cambiar el enfoque centrado exclusivamente en la construcción de carreteras costosas, por un enfoque de desarrollo

## 5. RELEVANCIA

integral de infraestructura y servicios en todas las modalidades de transporte. En particular proponía mejorar caminos, carreteras, ferrovías, aeropuertos e hidrovías, de manera que permitan la comunicación entre los cuatro puntos cardinales del país y vías para la integración del país con el exterior. El PND proponía la implementación de un Programa de Mejoramiento a la Infraestructura Aeroportuaria que contemplaba la mejora del aeropuerto de Cobija y otros, el mejoramiento e implementación de sistemas de emergencia en telecomunicaciones, equipos instrumentales meteorológicos y sistemas de extinción de incendios.

Además, el Plan de Desarrollo Aeroportuario (PDA) de 2011 del Viceministerio de Transportes (VMT) expuso que resultaba imprescindible fortalecer el sistema de transporte aéreo y para ello se necesitaba que en cada una de las poblaciones o regiones exista una adecuada infraestructura aeroportuaria que no limite las operaciones de las aeronaves de transporte. Se hacía referencia a la escasez de recursos para lograr mejoras y mantenimiento adecuado de los aeropuertos. El PDA proponía como objetivo que once aeropuertos priorizados, entre los que se encontraban el aeropuerto de Cobija y el de Trinidad, cumplan con las normas y reglamentaciones nacionales e internacionales, en términos de seguridad, con infraestructura y equipamiento moderno y competitivo, alcanzando estándares internacionales en aquellos que dan esa prestación, consolidando la industria aérea nacional apoyando a la producción y a la industria turística.

Además, el programa también estuvo alineado al Programa de Gobierno 2010-2015, durante su diseño e implementación. El Programa de Gobierno 2010-2015 presentó 30 propuestas para construir una Bolivia Líder, incluyendo un Plan Integral para Modernizar y Equipar con Nueva Tecnología todos los aeropuertos de capitales de departamento.

Durante la implementación el programa también estuvo alineado con el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES 2016-2020), que propuso como una de sus prioridades la integración del país a través de diferentes modalidades de transporte apropiadas a las características del territorio boliviano, mediante carreteras, navegación fluvial, aérea o ferroviaria. El Plan planteó el fortalecimiento del transporte aéreo para el desarrollo económico y social de las ciudades intermedias del país, así como un medio de transporte masivo para la integración de regiones alejadas. Se proponía realizar operaciones de mantenimiento de aeropuertos ya construidos y la construcción de nuevos aeropuertos nacionales e internacionales.

Asimismo, durante el último periodo de implementación y cierre de la operación, el programa estuvo alineado con el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 (PDES 2021-2025), que propuso dar continuidad a las acciones orientadas al sector aeronáutico como uno de los ejes principales del sector transporte, para mejorar los servicios brindados y seguir fortaleciendo la integración del país, cumpliendo con todos los estándares de seguridad operacional aérea.

## 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El programa estuvo alineado con la EBP 2011-2015, vigente al momento de la aprobación y durante los primeros años de implementación. Esta EBP identificó al sector transporte como uno de los sectores prioritarios y definió tres objetivos estratégicos para este sector: mejorar la cobertura de caminos pavimentados, mejorar la red vial fundamental (RVF) aplicando mejores estándares de mantenimiento, e incrementar el cúmulo de proyectos para expansión de modos de transporte no carretero. El programa estuvo alineado con el tercer objetivo, aunque en la EBP el indicador de monitoreo estaba referido a estudios de interconexión

## **5. RELEVANCIA**

ferroviaria, también se indicaba que había planes para profundizar el diálogo entre el GdB y el Banco en materia de aeropuertos, con vistas a aumentar el alcance de la integración y promover el transporte de pasajeros y turismo.

Durante la implementación puede considerarse que el programa estuvo alineado parcialmente con la EBP 2016-2020, y el objetivo estratégico de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad que contempló el apoyo a iniciativas de transporte con foco en la red de caminos secundaria y terciaria. Se indica que la alineación fue parcial debido al enfoque de la EBP que prioriza la red vial secundaria y terciaria, en lugar de la infraestructura aeroportuaria donde estaba ubicado el programa objeto de esta validación.

Durante el último año y a su fecha de cierre, el programa estuvo alineado con la EBP 2022-2025, en particular con el objetivo estratégico de “ayudar a fomentar la competitividad logística, los polos de desarrollo y la integración” con resultados esperados en lograr mejoras en infraestructura de transporte segura (en tierra, ríos y aeropuertos) para facilitar la innovación logística.

Como afirma la PP, el programa estuvo alineado con los objetivos de préstamos a países pequeños y vulnerables y préstamos para la cooperación regional y la integración del informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (AB-2764).

El programa estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la mejora de infraestructura de transporte. También fue consistente con el Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-6) y su indicador auxiliar n° 10 “aeropuertos construidos o mejorados (#)”. Además, estuvo alineado con el Marco Sectorial del Transporte (GN-2740-7) (actualización de 2016), en la dimensión de éxito “1. Los países de ALC continúan consolidando las mejoras en cobertura, capacidad, calidad y conectividad de la infraestructura así como de los servicios de transporte conexos”, que incluyeron las siguientes líneas de acción relacionadas al programa: (i) aumentar la conectividad entre comunidades aisladas, zonas rurales, centros productivos, zonas de intercambios comerciales y ciudades; (ii) aumentar la capacidad y mejorar la calidad de las redes de transporte vial, portuario, aeroportuario, ferreo y de servicios de transporte conexos (con énfasis en las infraestructuras que operan bajo estado de congestión por exceso de demanda o que tengan impacto estratégico para el desarrollo e integración regional); (iii) apoyar la adecuada rehabilitación y el mantenimiento de sistemas viales y otras infraestructuras degradadas para recuperar capacidad operativa).

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara. Si bien existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos y el objetivo del programa expuesto en la PP, no se incluyeron objetivos específicos, aunque se definieron indicadores de resultado.

En general, las actividades previstas (obras civiles, adquisición de equipos y supervisión técnica y ambiental para la mejora de los aeropuertos de Cobija y Trinidad, viabilización socioambiental, estudios para el desarrollo de aeropuertos prioritarios, capacitaciones para el desarrollo de competencias) fueron apropiadas para lograr los productos previstos (aeropuertos de Cobija y Trinidad con nivel de servicio mejorado, liberación de áreas para obra civil y operación del aeropuerto, estudios de preinversión elaborados y aprobados, personas

## 5. RELEVANCIA

capacitadas y aeropuertos con equipamiento para el mantenimiento de su infraestructura), que permitirían lograr el objetivo del programa. Cabe señalar, que el diseño del programa incluyó el equipamiento para mantenimiento como productos del programa de desarrollo de competencias (componente 4), y hubiera sido más correcto incluirlo en las actividades de obras civiles y mejora de equipamiento para los aeropuertos (componente 1).

En la PP y en el PMR+E se incluyeron seis indicadores de resultado, relacionados a la mejora del nivel de servicio, aumento de pasajeros movilizados en los aeropuertos y ahorro de costos de viaje de los pasajeros, que luego el PCR reagrupó en tres grupos de indicadores de resultado. Además, no se definieron indicadores de resultado relacionados a las actividades y productos de fortalecimiento institucional del componente 4 (desarrollo de competencias). Este problema no fue corregido durante la implementación del programa.

En el PMR+E hubo ajustes al producto definido en la PP relacionado con el alcance de las obras civiles en el aeropuerto de Trinidad y en sus hitos. En particular, el programa ejecutó la “ampliación de la terminal de pasajeros” en lugar de la “construcción de una nueva terminal de pasajeros de aproximadamente 5.000 m<sup>2</sup>”, siendo que la PP afirmaba que la terminal no permitía ampliación. No quedan claras en el PCR las razones de ese cambio.

También hubo cambios en los hitos del producto relacionado con las obras a ejecutar en el aeropuerto de Cobija. Además, los hitos de estos productos especificados en la MR de la PP estuvieron mejor definidos allí que en el PMR+E, e incluso hubiera sido mejor que esos hitos inicialmente definidos en la PP se incluyeran como productos en lugar de hitos.

Durante la implementación existieron demoras sustanciales que llevaron a la cancelación de recursos del préstamo a su cierre. Estas demoras dan cuenta de que no hubo una alineación completa con las realidades del país. Las principales causas de demoras fueron:

- Las demoras en la ejecución de las obras civiles en los aeropuertos.
- La problemática institucional del GdB de octubre de 2019.
- La pandemia COVID-19.
- La liberación de tierras y reasentamiento involuntario.
- La incapacidad y falta de compromiso de AASANA en la implementación del proceso de certificación en los dos aeropuertos intervenidos (Cobija y Trinidad).

Considerando el enfoque utilizado por el PCR para definir los objetivos específicos de la operación, habría sido esperable la inclusión de un objetivo específico relacionado con el fortalecimiento institucional (componente 4 de desarrollo de competencias), con miras a fortalecer la lógica vertical del proyecto.

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del programa. La lógica vertical del diseño del programa, en general, puede ser considerada adecuada, aunque algunos productos podrían haber sido mejor definidos. Habría sido esperable que el PCR incluyera un objetivo específico relacionada con el fortalecimiento institucional, con miras a fortalecer la lógica vertical del proyecto presentada. El diseño del proyecto además no consideró totalmente las realidades del país, en particular las capacidades del país para diseñar e implementar la operación, lo cual tuvo consecuencias en los atrasos significativos que experimentó la operación.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del programa como Satisfactoria. OVE coincide con la calificación de Administración.

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 26 de junio de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 09 de septiembre de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2014 para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

Como se ha expuesto en la sección “3. Objetivos del Proyecto”, en la PP y en el PMR+E se incluyeron seis resultados que pueden interpretarse como objetivos específicos, cada uno con un indicador. El PCR reagrupó los indicadores en tres objetivos específicos coherentes con los resultados presentados en la MR de la PP y en el PMR+E.

#### **Objetivo 1: Mejorar el nivel de calidad y seguridad de los aeropuertos de Cobija y Trinidad, mediante la mejora del nivel de servicio**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Aeropuertos con mejoras en el nivel de servicio	Aeropuertos (#)	0	2	2	100	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

El indicador 1.1 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E. OVE considera que el indicador puede considerarse como un resultado intermedio, por lo que es considerado para efectos de la validación. Sin embargo, de la manera en que está redactado su verificación evidencia un alto grado de complejidad.

Con relación al objetivo 1, los niveles de calidad y seguridad en aeropuertos pueden caracterizarse por indicadores específicos relacionados a su capacidad, seguridad, eficiencia, calidad de servicio a los pasajeros, ambientales, económicos y de ciudadanía corporativa (BID (2020). Gestión y regulación de Infraestructura Aeroportuaria Sostenible. Módulo dos. Infraestructura aeroportuaria: Procesos e indicadores de gestión).

Según el PCR, las mejoras en el nivel de servicio de los aeropuertos de Cobija y Trinidad se determinan mediante la certificación de los aeropuertos que acreditan el cumplimiento de las especificaciones relativas a sus instalaciones y a la seguridad de los usuarios, bajo las normas y recomendaciones de la Organización Aeronáutica Civil Internacional (OACI). Esta certificación del nivel de servicio de los aeropuertos intervenidos es otorgada luego de verificar la normativa internacional de aeropuertos para la calidad y seguridad operativa y verifica la normativa de la OACI, mediante un Informe Técnico de cumplimiento a la Reglamentación Aeronáutica Boliviana (RAB) emitido por la Autoridad Aeronáutica de Bolivia, en este caso la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). El PCR también explica que únicamente los de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba y El Alto cuentan con la certificación de la DGAC.

## 6. EFECTIVIDAD

Según el Informe Final del Programa (EEO#1 del PCR), con las obras ejecutadas y equipamiento realizado en los Aeropuertos de Cobija y Trinidad se alcanzó la meta de 2 Aeropuertos Mejorados al 2021. Se exponen, además, todas las mejoras alcanzadas, a saber:

- Mejoras en el servicio de atención a las aeronaves en tierra y ground handling (servicios en tierra).
- Mejoras en capacidad de aeronaves que puedan operar en los Aeropuertos.
- Mejoras en los niveles de seguridad operacional.
- Mejoras en la seguridad operacional en referencia a las operaciones nocturnas y de poca visibilidad.
- Mejoras en la Seguridad Operacional para las operaciones aéreas nacionales, internacionales de aviación comercial y general.
- Mejoras en los servicios de Seguridad Operacional y Protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita.
- Mejoras en los servicios de Seguridad Operacional en cuanto a comunicaciones aeronáuticas.
- Mejoras en la calidad de la Seguridad Operacional en cuanto radio ayudas de navegación.
- Mejora en la calidad de los servicios y Seguridad Operacional a través de la instalación de un Sistema Automatizado de Observación Meteorológica.
- Mejora en la calidad del servicio a los pasajeros a través de la ampliación de las terminales aéreas.

También expone que: “Respecto al proceso de Certificación de Aeropuertos, si bien no se ha concluido con el proceso, se cuenta con avance referido al 25% para el Aeropuerto de Cobija y 20% para el Aeropuerto de Trinidad, dentro del proceso de Certificación de Aeropuertos RAB 139”.

La MR de la PP indicó como “Observaciones/medios de verificación” que la certificación del nivel de servicio de los aeropuertos intervenidos es otorgada por la autoridad aeronáutica de Bolivia, en este caso la DGAC y la verifica la OACI. Y el PMR+E indicó como medio de verificación: “Informe Técnico de cumplimiento de la Normativa Nacional (RAB) emitido por la autoridad aeronáutica de Bolivia, en este caso la DGAC” agregando la siguiente observación: “La certificación se otorga al aeropuerto y los niveles de intervención previstos en el Programa (solo contempla la infraestructura y equipamiento) no llegan a cubrir todos los requisitos (servicios, operación y administración), para optar a una Certificación”.

Por otra parte, el Anexo 2 del Informe Final del Programa (EEO#1 del PCR) expone con detalle los avances logrados en el proceso de certificación y el cumplimiento normativo de las obras realizadas en los aeropuertos de Cobija y Trinidad. Además, indica que Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA) contaba con muy poco conocimiento técnico normativo sobre el proceso de certificación de aeropuertos, deficiencia en la capacitación de personal y poco compromiso entre la gerencia técnica/administrativa para poder dar una continuidad real al proceso, lo que provocó demoras.

El 30 de noviembre de 2021 fue creada la nueva empresa estatal Navegación Aérea y Aeropuertos Bolivianos (NAABOL) mediante Decreto Supremo N° 4630 y se dispuso el cese de operaciones, supresión y liquidación de AASANA. Luego, desde el 1 de marzo de 2022, la empresa estatal Servicios de Aeropuertos Bolivianos (SABSA) pasó a formar parte de NAABOL. El Anexo 2 del Informe Final del Programa (EEO#1 del PCR) expone que NAABOL cuenta con mayor experiencia en cuanto al proceso de certificación de aeropuertos, al contar con personal de la extinta SABSA, quienes realizaron la certificación de los aeropuertos de El

## 6. EFECTIVIDAD

Alto, Jorge Willstermann y Viru Viru (Santa Cruz). Como resultado, hubo avances en el proceso de certificación.

También se expone que, según documentación presentada a la DGAC por parte de NAABOL dentro del proceso de certificación, se evidencia el cumplimiento de la Reglamentación Aeronáutica Boliviana, en referencia al alcance de las obras de mejora, rehabilitación y equipamiento realizadas en los aeropuertos de Cobija y Trinidad, quedando pendiente, por temas de tiempos, la evaluación por parte de la Autoridad Aeronáutica Civil de la mencionada evidencia documental. Además, el “Informe de Gestión 2022” de NAABOL expone la acción institucional “Lograr altos niveles de seguridad y eficiencia en los Servicios de Navegación Aérea, Aeroportuarios y especializados afines, minimizando los riesgos operacionales” y relacionado a ella se indica que el aeropuerto de Cobija ha sido certificado, mientras que el aeropuerto de Trinidad se encuentra con un 50% de avance.

Por lo expuesto, OVE considera que los resultados son atribuibles al programa, y que, si bien la tasa de logro del único indicador del objetivo 1 es igual a 1 según el PCR, se han logrado avances en la calidad de servicio de los aeropuertos. Cabe notar, sin embargo, que, al cierre de la operación en 2022, un aeropuerto se encontraba certificado y otro aún estaba en proceso de certificación. Por lo tanto, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

### Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

### **Objetivo 2: Incremento de pasajeros movilizados por el modo aéreo en los aeropuertos de Cobija y Trinidad y de pasajeros transfronterizos en el aeropuerto de Cobija**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Valor incremental de pasajeros movilizados por el modo aéreo respecto a la situación “sin proyecto” en el aeropuerto de Cobija	Pasajeros	0	59.000	31.742	53,8	0,54
2.2 Valor incremental de pasajeros movilizados por el modo aéreo respecto a la situación “sin proyecto” en el aeropuerto de Trinidad	Pasajeros	0	47.000	163.773	348	1,00
2.3 Valor incremental de pasajeros transfronterizos movilizados por el modo aéreo respecto a la situación “sin proyecto” en el aeropuerto de Cobija	Pasajeros	0	3.136	8.497 (PCR) -4.476 (cálculo correcto)	271 (PCR) -143 (cálculo correcto)	0,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,51

El indicador 2.1 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E, y estableció una meta de incremento de 59.000 pasajeros para el aeropuerto de Cobija, que implicaba un aumento del 54% con respecto a los pasajeros transportados en 2012 (año de la línea de base). Además, según la PP, la capacidad de la terminal antes de la ejecución del programa era de 50.000 pasajeros y según el informe “Resumen de los indicadores de resultado” (EEO#4 del PCR) en 2012 la capacidad del aeropuerto ya se encontraba superada, con 109.000 pasajeros al año utilizando el aeropuerto. Es decir, la meta establecida implicaba alcanzar 168.000 pasajeros

## 6. EFECTIVIDAD

en 2018. En la PP se indicaba también que las proyecciones del plan maestro del aeropuerto indicaban que el tráfico de pasajeros crecería anualmente entre 2,5% (escenario conservador) y 4,5% (escenario optimista), alcanzando en 2030 entre 160.000 y 230.000 pasajeros, respectivamente. Por lo tanto, aun considerando una tasa optimista de crecimiento anual de la demanda de 4,5%, la proyección para 2018 sería de 142.000 pasajeros, es decir un incremento de 33.000 pasajeros (30% con respecto a la situación de la línea de base de 2012). Sin embargo, el Plan Maestro del Aeropuerto de Cobija proyectó 167.000 pasajeros en 2018 partiendo de 108.000 en 2011, la meta establecida en la PP y en el PMR+E es coherente con estas proyecciones. El PCR expone que la meta fue ambiciosa. OVE considera que podría existir una sobreestimación que habría que comprobar y que invalidarían las proyecciones del Plan Maestro en el que se basaron las obras proyectadas y ejecutadas. De todos modos, el PCR mantuvo la meta como se había expuesto en la PP y en el PMR+E. El valor logrado del indicador 2.1 expuesto en el PCR fue de 30.742, sin embargo, luego del análisis del documento draft de validación la administración aportó información que evidencia que el valor correcto es 31.742. Por lo tanto, el porcentaje logrado del indicador fue de 53,8% y la tasa de logro para este indicador es igual a 0,54.

El indicador 2.2 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E, y estableció una meta de incremento de 47.000 pasajeros para el aeropuerto de Trinidad, que implicaba un aumento del 28% con respecto a los pasajeros transportados en 2012 (año de la línea de base). El Plan Maestro del Aeropuerto de Trinidad proyectó 212.000 pasajeros en 2018 partiendo de 165.000 en 2011, la meta establecida en la PP y en el PMR+E es coherente con estas proyecciones. El valor logrado del indicador 2.2 de 162.773 implica que el porcentaje logrado del indicador fue de 348% y, por lo tanto, la tasa de logro para este indicador es igual a 1. Según el Informe Final del programa (EEO#1 del PCR) el resultado se considera atribuible al programa dado que las inversiones realizadas en el lado aire del aeropuerto y las obras de ampliación del lado tierra (incluida la ampliación de la terminal) permiten garantizar las operaciones para la movilización segura de los pasajeros.

Con respecto a la atribución de los resultados de los dos indicadores (2.1 y 2.2), el PCR afirma, en la sección de “Hallazgos y Recomendaciones”, que las intervenciones en ambos aeropuertos permitieron que las aerolíneas puedan operar con menores restricciones operativas al garantizar una infraestructura conforme a las condiciones internacionales de seguridad. Si bien también recomienda para próximos proyectos evaluar si existe un efecto directo entre la inversión y el incremento de la demanda, dadas las condiciones previas a la implementación del programa, se considera que los resultados pueden atribuirse al programa.

El indicador 2.3 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E. En la PP se expresó que el aeropuerto de Cobija presenta ventajas competitivas frente a los aeropuertos brasileños de la región (en concreto el de Río Branco) dado su régimen de puerto libre, con menores precios y subvención al fuel. Estos factores propician un área de influencia del aeropuerto que comprende todo el departamento de Pando y las poblaciones brasileñas fronterizas de Brasilea y Epitaciolandia, totalizando una población de aproximadamente 131.000 habitantes. Así, las inversiones en estos aeropuertos beneficiarán a las poblaciones identificadas en su conjunto, y además a los usuarios de los aeropuertos, incluyendo pasajeros, transportadores de carga, y líneas aéreas que prestan servicios en los mismos.

Según la PP, la línea de base se definió a través de una encuesta a pasajeros realizada en el aeropuerto de Cobija en abril de 2013 y la cifra de pasajeros al 2018 se calculó con base en la correlación entre el PIB de Río Branco en Brasil y la evolución de la demanda de pasajeros, lo que equivale a un 2,18% anual de la proporción de viajeros internacionales.

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR expone un valor logrado de 8.497 que se refiere al número total de pasajeros transfronterizos proveniente de Brasil en 2021, valor determinado a partir de la realización de una encuesta con una muestra representativa de pasajeros del aeropuerto de Cobija. El documento draft de validación consideró que existía una inconsistencia ya que el indicador se refiere a “incremento de pasajeros transfronterizos movilizados”. Luego, el equipo de PCR presentó los cálculos correctos, que evidencian que, a la finalización del programa (año 2021) existió una disminución de 4.476 pasajeros transfronterizos movilizados, destacando además que la demanda estuvo afectada por el COVID 19. Como resultado, la tasa de logro del indicador es igual a cero.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 3 fue de 0,51, OVE califica el logro del objetivo como **Parcialmente Insatisfactorio**.

Calificación del objetivo 2: Parcialmente insatisfactorio

### **Objetivo 3: Reducción de los costos de viajes de los pasajeros en los aeropuertos de Cobija y Trinidad**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Ahorro de costos de viajes respecto a la situación “sin proyecto” en el aeropuerto de Cobija	US\$ millones / año	0	52,00	63,70 (PCR)	123 (PCR) Imposibilidad de calcular el % logrado por inconsistencias en fórmula de cálculo (OVE)	1,00 (PCR) 0,00 (OVE)
3.2 Ahorro de costos de viajes respecto a la situación “sin proyecto” en el aeropuerto de Trinidad	US\$ millones / año	0	6,00	6,30 (PCR)	105 (PCR) Imposibilidad de calcular el % logrado por inconsistencias en fórmula de cálculo (OVE)	1,00 (PCR) 0,00 (OVE)
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						0,00

Los indicadores 3.1 y 3.2 consideran los ahorros en costos de viaje de los pasajeros que utilizan los aeropuertos de Cobija y Trinidad, respectivamente, considerando la situación con proyecto versus sin proyecto (en esta última suponiendo el cierre de ambos aeropuertos). Cabe señalar que no se incluye en estos indicadores el valor de los ahorros de tiempo de viaje de los pasajeros, indicador que podría haberse incluido como parte de los ahorros de costos (generalizados) de viaje o como indicador adicional.

Además, el Informe Final del Programa (EEO#1 del PCR) indica que se utilizó la misma metodología de cálculo en la evaluación costo-beneficio ex ante y ex post. Los cálculos de los valores logrados de estos indicadores se reportaron en los anexos 6 y 7 del Informe Final del

## 6. EFECTIVIDAD

Programa (EEO#1 del PCR) aplicando la metodología de evaluación costo – beneficio ex post de ahorro de costos de viajes.

Los valores de la meta de ambos indicadores (3.1 y 3.2) se establecieron en la PP y no se modificaron posteriormente, y se corresponden con los valores del análisis costo-beneficio ex ante calculado para el año 2018, en que comenzaría a operar el aeropuerto mejorado.

Los valores logrados corresponden a los cálculos expuestos en el Informe Final del Programa (EEO#1 del PCR).

En el documento draft de validación, OVE indicó que, de la revisión de la fórmula de cálculo ex post (valores logrados) de los ahorros en costos de viaje de los pasajeros que forma parte del Informe Final del Programa (EEO#1 del PCR) surge que:

- Los ahorros de costos de viaje por km de los trayectos por carretera no se multiplican por la demanda (o cantidad de viajes al año, considerando algún factor de ocupación de vehículos ligeros). La fórmula de cálculo expuesta en símbolos no efectúa la multiplicación por la demanda, por lo que podría tratarse de un error de tipeo en la enunciación de la fórmula en símbolos.
- En el cálculo de los costos unitarios por asiento-km de las aeronaves, el componente de costos de la tripulación se calculó como costo/asiento, por lo que no queda claro si se trata de costos unitarios por asiento-km y si resultan comparables con los valores establecidos para la meta en la PP.

También se había indicado en el documento draft de validación que, además, no se cuenta con los cálculos originales efectuados en la PP para los valores de las metas, por lo que no se ha podido verificar que los resultados entre las metas y valores logrados sean comparables. Con la información disponible, OVE asignó una tasa de logro de cero a ambos indicadores. Asimismo, OVE indicó que sería apropiado que la Administración aporte más información sobre los cálculos realizados de los valores de las metas y realice una revisión de los cálculos de los valores logrados.

Luego, la Administración aportó nueva información, y realizó nuevos cálculos de los valores logrados relacionados a los ahorros de costos de transporte terrestre (multiplicándolos por la demanda, que no había sido considerada en los cálculos iniciales). Expresó, además que, en consulta con el Ministerio, no pudo acceder al archivo Excel de cálculo en ex ante para las metas.

Con la información adicional proporcionada, OVE considera que existen inconsistencias de importancia en la definición y cálculo de la fórmula utilizada para obtener los valores logrados de los indicadores 3.1 y 3.2.

Si bien el equipo de PCR ha incorporado la demanda en el cálculo los ahorros de costos de transporte terrestre también existen inconsistencias en el cálculo aplicado para determinar los ahorros de costos de transporte aéreo entre la situación “con proyecto” y “sin proyecto” al utilizar la fórmula de cálculo de diferencial de costos expuesta en el Informe Final del programa (EEO#1 del PCR) y analizar los archivos Excel con los cálculos realizados. Algunas de las inconsistencias detectadas son las siguientes:

- El EEO#1 indica que, en la fórmula de cálculo de diferencial de costos, se consideró el costo unitario por ASK de las tres aeronaves que operaron la última gestión del programa, las rutas y trayectos en modo aéreo al igual que los tiempos de vuelo de cada trayecto. El EEO#1 afirma que en el cálculo del CASK (coste unitario por asiento-km [en USD/asiento-km]), en el caso del aeropuerto de Cobija, se consideró solo el valor diferencial entre el tiempo de vuelo desde

## 6. EFECTIVIDAD

el aeropuerto de Río Branco y el tiempo de vuelo despegando para Cobija. El archivo con los cálculos realizados (“3. Resultados Ahorro de Costos Cobija – Editable.xls”) obtiene el CASK (Costo por asiento/km Bs.), multiplicando el ASK (Costo por asiento/km Bs.) por la disminución de tiempo de viaje de cada vuelo (en horas). Como resultado, el CASK quedaría medido en costo por asiento/km y multiplicado por la unidad de tiempo, horas. Para que el indicador CASK quedara medido en unidades monetarias/asiento-km, una manera de calcularlo podría haber sido considerar el porcentaje de disminución de tiempos de viaje con respecto al tiempo total de viaje en la situación “sin proyecto”. El cálculo realizado para el aeropuerto de Trinidad posee la misma deficiencia.

- Además, el archivo con los cálculos realizados (“3. Resultados Ahorro de Costos Cobija – Editable.xls”) denomina al CASK como “costo por asiento/km”, mientras que la fórmula definida indica que se trata del coste unitario por asiento-kilómetro [Costo/(asiento\*km)], es decir, el costo por kilómetro recorrido por los asientos ofrecidos. Por lo que, de la manera en que se exponen, se trata de conceptos diferentes.
- En el cálculo de los costos unitarios por asiento-km de las aeronaves, el componente de costos de la tripulación se calculó como costo/asiento, por lo que no queda claro si se trata de costos unitarios por asiento-km y si resultan comparables con los valores establecidos para la meta en la PP.
- El cálculo de CASK\*S\*If de cada ruta se obtiene sumando los CASK\*S\*If de los distintos tipos de aviones que operan la ruta, sin considerar sus participaciones en la oferta de servicios, es decir, sin ponderar por oferta de servicios. Aquí existe una doble contabilización de costos que se traduce luego en una sobreestimación de los ahorros de costos.

Dadas las inconsistencias en la definición y cálculo de la fórmula para establecer los valores logrados de los indicadores 3.1 y 3.2, OVE asigna una tasa de logro de cero a ambos indicadores. La tasa de logro promedio para el objetivo 3 es igual a cero, por lo que OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

Calificación del objetivo 3: Insatisfactorio

### Objetivo 4: Fortalecer la institucionalidad y sostenibilidad del sector aeroportuario

Como se mencionó previamente, el objetivo del programa explícitamente hacía referencia al tema de fortalecimiento institucional y sostenibilidad del sector aeroportuario, por lo que OVE lo considera para efectos de esta validación, aunque el PCR no lo haya identificado.

No se asociaron indicadores de resultados a este objetivo. Si bien se ejecutaron algunos productos en este ámbito (ej. dos planes de capacitación), el alcance del componente de fortalecimiento institucional fue mucho menor a lo previsto originalmente. En este contexto, y dada la imposibilidad de verificar los resultados asociados a este objetivo, OVE califica el logro de este objetivo como **Insatisfactorio**.

### 2. Productos

El componente “1. Obras civiles, equipos, supervisión técnica y ambiental” incluyó dos productos en la MR de la PP relacionados a las mejoras a realizar en los dos aeropuertos a intervenir (Cobija y Trinidad). En el PMR+E se agregó un tercer producto denominado “Aeropuerto con mejoras realizadas y en funcionamiento”, que se refería a un tercer aeropuerto

## **6. EFECTIVIDAD**

a definir para su intervención que no se ejecutó. En la MR al cierre (EER#2 del PCR), se mantuvieron los dos productos referidos a las intervenciones realizadas en los aeropuertos de Cobija y Trinidad.

En el producto relacionado al aeropuerto de Trinidad hubo cambio de alcance entre la PP y la PMR+E. En la PP se definió como “Aeropuerto de Trinidad con las mejoras realizadas y en Funcionamiento” y en el PMR+E se redefinió como “Aeropuerto de Trinidad con el mantenimiento realizado y en funcionamiento”. Como consecuencia, los hitos previstos en la PP cambiaron. En la PP incluía: (i) Ampliación de la plataforma comercial, (ii) Extensión de pista, plataforma de viraje en extremo de la pista y ampliación de márgenes de la pista, (iii) Ampliación del ancho de calles de rodaje, (iv) Rehabilitación de la plataforma (Mantenimiento mayor), (v) Limpieza y reparación de canales (Mantenimiento mayor), (vi) Terminal de pasajeros, (vii) Equipamiento e instalaciones complementarias.

En el PMR+E los hitos fueron: (i) Alcance de las intervenciones críticas de mantenimiento definido, (ii) Diseño final del mantenimiento del Aeropuerto de Trinidad elaborado y aprobado, (iii) Firma supervisora contratada, (iv) Empresa constructora contratada.

En el producto relacionado al aeropuerto de Cobija, hubo cambios en los hitos entre la PP y el PMR+E. En la PP se habían incluido los siguientes 10 hitos: (i) Construcción de plataforma comercial, (ii) Construcción de plataforma de av. General, (iii) Extensión de pista y plataforma de viraje en extremo de pista, (iv) Construcción de calle de rodaje, (v) Ampliación ancho de margen en pista y de calle de rodaje, (vi) Rehabilitación de la plataforma (Mantenimiento mayor), (vii) Limpieza y reparación de canales (Mantenimiento mayor), (viii) Terminal, (ix) Torre de control, (x) Equipamiento e instalaciones complementarias. En el PMR+E se incluyeron los siguientes tres hitos: (i) Estudio EI - TESA concluido y aprobado, (ii) Firma supervisora contratada, (iii) Empresa constructora contratada.

Como ya se ha expuesto en la sección “5. Relevancia”, los hitos de estos productos especificados en la MR de la PP estuvieron mejor definidos allí que en el PMR+E, e incluso hubiera sido mejor que se incluyeran como productos en lugar de hitos.

Estos dos productos previstos en el PMR+E para el componente 1 se ejecutaron. El PCR expone, además, que hubo una modificación en la estructura de pavimento de la pista del aeropuerto de Trinidad a raíz de una actualización del diseño, lo que derivó en que no fueran construidas la ampliación del estacionamiento de vehículos, los accesos a la zona de aviación general y la planta de combustible, obras que considera que no son parte de la infraestructura esencial mínima para garantizar un servicio seguro conforme a la normativa aeroportuaria internacional y nacional.

En la PP, en el componente “2. Viabilización socioambiental” se había incluido un producto (Áreas liberadas para obra civil y operación del aeropuerto”, en el PMR+E se incluyeron tres productos, a saber: (i) Áreas liberadas para obra civil y operación del aeropuerto de Cobija, (ii) Plan de gestión socioambiental del aeropuerto de Trinidad implementado, (iii) Plan de gestión socioambiental del aeropuerto implementado, que no especifica a qué aeropuerto se refiere, aunque podría tratarse del aeropuerto de Cobija (referido en el PCR). La MR al cierre (EER#2 del PCR) presentó los primeros dos productos, aunque el PCR indica que se cumplieron satisfactoriamente las actividades previstas en este componente: (i) Liberación de las áreas requeridas para obras y seguridad del espacio aéreo, incluyendo adquisición de terrenos, (ii) Reasentamiento y/o compensación adecuada de las pérdidas de tierras, mejoras, viviendas e instalaciones afectadas, de acuerdo con el PRI del BID, (iii) Plan de Gestión Socio Ambiental de los aeropuertos de Cobija y Trinidad.

## 6. EFECTIVIDAD

En el componente “3. Estudios de preinversión” se mantuvo el producto definido en la PP, tanto en el PMR+E como en la MR al cierre. Se ejecutaron cinco estudios previstos.

En el componente “4. Programa de desarrollo de competencias” se mantuvieron tanto en el PMR+E como en la MR al cierre, dos productos definidos en la PP. En la PP uno de los productos se había definido como “No. de personas capacitadas en temas de salud, aspectos socioambientales y seguridad ocupacional, entre otros” y a partir del PMR+E se redefinió como “Planes de Capacitación para el sector, elaborados e implementados”. Según la MR al cierre (EER#2 del PCR) se ejecutaron los 2 planes de capacitación previstos en el PMR+E. El otro producto “Aeropuertos equipados para el mantenimiento de su infraestructura” se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E y en la MR al cierre (EER#2 del PCR), pero no se ejecutó, según lo reportado en esta última.

No hubo cambios sustantivos en los productos planeados y ejecutados que afectaran la valoración respecto a la matriz de resultados original del PMR+E y sus indicadores de resultado.

En síntesis, considerando que el primer objetivo específico del programa fue calificado con “Satisfactorio”, el segundo objetivo específico fue calificado con “Parcialmente Insatisfactorio”, el tercer objetivo específico fue calificado con “Insatisfactorio”, y el cuarto objetivo específico como “Insatisfactorio”, OVE califica la efectividad del programa como **Insatisfactorio**. OVE no coincide con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad (PCR”: Satisfactorio).

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta en el Enlace electrónico opcional 3 (EEO#3) el estudio de Análisis económico ex post del aeropuerto de Cobija y en el Enlace electrónico opcional 4 (EEO#4) el estudio de Análisis económico ex post del aeropuerto de Trinidad.

Los dos estudios utilizaron la misma metodología de análisis costo beneficio ex post, que consideró un horizonte de proyecto de 30 años que incluyen los tres primeros años de inversión. Los informes son muy resumidos y no permiten cotejar los valores de los diferentes conceptos del flujo de fondos, que son: el monto económico de las inversiones (presupuesto estimado que no coincide con los montos ejecutados) que se ejecutan durante los tres primeros años, los costos de operación del aeropuerto (mantenimiento, operación y administrativos), monto económico de la diferencia de tasas a los pasajeros internacionales que llegan al aeropuerto en vuelo directo versus vuelo indirecto (ahorro de costo de tasa doméstica del vuelo indirecto), ingresos derivados de la generación de empleos directos e indirectos durante los tres años de ejecución de la inversión, ingresos derivados de los ahorros de tiempo de viaje. También se indica que se consideraron los ingresos aeronáuticos y comerciales. No se presentan los importes de costos y beneficios (ingresos) aludidos, solo un gráfico que no permite cotejar los valores de los diferentes componentes del flujo de fondos. No queda claro si la evaluación corresponde al análisis de la situación “con proyecto” versus “sin proyecto” en todos los componentes del flujo de fondos.

En el caso del aeropuerto de Cobija se reporta la obtención de una Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) de 14,1%, un Valor Actual Neto (VAN) fue de US\$2.085.983, utilizando una

## 7. EFICIENCIA

tasa de descuento del 12%. Ante una disminución de la demanda del 20%, la TIRE se reduce a 9,4%.

En el caso del aeropuerto de Trinidad se reporta la obtención de una Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) de 12,9%, un Valor Actual Neto (VAN) fue de US\$1.121.938, utilizando una tasa de descuento del 12%. Ante una disminución de la demanda del 20%, la TIRE se reduce a 8,2%.

Cabe señalar, además, que las metodologías utilizadas en los análisis costo-beneficio ex ante y ex post son diferentes, ya que consideran distintos conceptos de beneficios económicos, por lo que no son comparables. Ni el PCR ni los análisis costo-beneficio ex post hacen referencia a los análisis costo-beneficio ex ante que se realizaron en la etapa de preparación del programa.

Dada la falta de claridad en los informes de análisis costo beneficio presentados y considerando que no se consideraron las inversiones realizadas y que podría haber otras deficiencias en los flujos de fondos, a juicio de OVE los análisis costo beneficio ex post presentados en el PCR (EEO#3 y EEO#4) no constituyen análisis ex post completos y robustos que permitan establecer la eficiencia del programa. En su respuesta al documento borrador de esta validación, la administración proporcionó hojas de cálculo de los análisis costo beneficio de los dos aeropuertos. Sin embargo, estas hojas de cálculo presentan diferencias con los análisis presentados en el PCR (EEO#2 y EEO#3), incluyendo diferentes conceptos en los flujos económicos utilizados, y poca claridad de los supuestos y parámetros utilizados.

Por lo tanto, los análisis ex post presentados no pueden ser considerados para calificar la eficiencia del programa en esta validación. En su lugar se toma el reporte de costos y tiempos. En este caso, el proyecto se ejecutó con una demora significativa, aunque no incurrió en sobrecostos.

Por otra parte, debe señalarse que el PCR califica el criterio de Eficiencia con Satisfactorio en el cuerpo del texto, pero en el PCR Checklist (Enlace electrónico Requerido 3, EER#3) lo calificó como Excelente, y en la sección de "Desempeño del prestatario" indica que los retrasos en la operación derivaron en que la calificación de eficiencia del programa sea "parcialmente satisfactoria".

Siguiendo las guías de PCR 2020, cuando un CBA es factible pero no puede usarse como base para el análisis de eficiencia, el criterio de Eficiencia debe calificarse como "Parcialmente insatisfactorio" si el proyecto se clasifica como "Satisfactorio" en el PMR y el criterio de Eficiencia debe calificarse como Insatisfactorio si el proyecto se clasifica como "Alerta" o "Problema" en el PMR. En este caso, los indicadores de desempeño (PMR) del programa en los ciclos de 2015 y 2016 indicaron la existencia de "problema" y "alerta", respectivamente, y en los demás ciclos el programa fue clasificado como "satisfactorio".

Por lo anterior, OVE califica la eficiencia como "Parcialmente Insatisfactorio" difiriendo con la clasificación de la Administración (Satisfactorio)

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Según el PCR las inspecciones realizadas durante la evaluación final mostraron un buen estado de ejecución de los productos diseñados, que requerirán un mantenimiento sostenido y los principales riesgos que podrían obstaculizar la continuidad de los logros del proyecto es la insuficiencia de recursos para el mantenimiento de las obras realizadas.

Además, se indica que con recursos de la cooperación técnica BO-T1157 del Banco, se ha desarrollado un Plan de Gestión de Mantenimiento Aeroportuario y propuesta de Refuerzo Institucional (PGMARI) de la AASANA, que incluyó un programa piloto de mantenimiento para los aeropuertos de Trinidad y Cobija, y los lineamientos para la estructuración de una unidad responsable de la gestión del mantenimiento dentro de AASANA (hoy NAABOL). La implementación del PGMARI será llevada a cabo por el VMT con recursos propios.

Además, el Informe Final del Programa (EEO#1 del PCR) expone con detalle la situación sobre el estado, garantía y planes de mantenimiento (entregados a NAABOL, responsable de su realización) de las obras ejecutadas y el equipamiento adquirido con el programa.

Por otra parte, el PCR presenta una tabla con el detalle de cinco riesgos identificados para la sostenibilidad de los resultados y productos. Uno de los riesgos posee probabilidad de ocurrencia media y alto impacto, tres poseen probabilidad de ocurrencia e impacto medio y uno posee probabilidad de ocurrencia baja e impacto medio.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco que implica impactos ambientales y sociales localizados y de corto plazo, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703). Las directrices activadas incluyeron: OP-703 (B.2, B.3, B.4, B.5, B.6, B.7, B.11, B.17); Acceso a Información (OP-102); Reasentamiento Involuntario (OP-710); y Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704). La calificación de riesgo del proyecto fue moderada.

Según el último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de septiembre de 2022, el desempeño ambiental y social de la operación en el cierre se clasificó como satisfactorio dado que se cumplió con los PGAS y con los Planes de Reasentamiento Involuntario, habiendo entregado a los beneficiarios sus títulos de propiedad. Se entregaron los informes de cierre de los PGAS de ambos aeropuertos donde se identificó que no existe ningún pasivo social o ambiental.

Considerando todo lo expuesto y que existen riesgos menores de continuación de resultados que dependen de la buena gestión futura por parte del cliente, y que se desarrollaron planes de mantenimiento para las obras ejecutadas y los equipos adquiridos, OVE califica la Sostenibilidad de este Programa como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del proyecto es de **Parcialmente infructuoso**, como resultado de una calificación de Satisfactorio en Relevancia y Sostenibilidad, Parcialmente Insatisfactorio en Eficiencia, e Insatisfactorio en Efectividad.

OVE no coincide con la Administración (Exitoso) en la calificación final del programa ni en la calificación de los criterios de Efectividad y Eficiencia, aunque coincide en la calificación de los criterios de Relevancia y Sostenibilidad.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR solo indica que el diseño de la operación se realizó con base a la experiencia de la División de Transporte del BID (INE/TSP), con el apoyo de los especialistas sectoriales y del equipo fiduciario y operativo de la representación de Bolivia.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada, aunque con las deficiencias ya señaladas en la definición de indicadores de resultado desde la PP y de producto (en especial desde el PMR+E).

El diseño del proyecto además no consideró totalmente las realidades del país, en particular en demoras de las obras y adquisiciones y en las capacidades del prestatario para implementar el proceso de certificación de los aeropuertos de Trinidad y Cobija, lo cual tuvo consecuencias en los atrasos que experimentó la operación, sin embargo, al cierre del proyecto el proceso de certificación se encontraba en marcha dando cuenta de que se adoptaron medidas para mitigar las deficiencias.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactoria, concordando con la calificación de la administración (Satisfactorio).

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR expresa que, si bien en la ejecución se tuvieron calificaciones satisfactorias, en especial por la problemática de demoras de las obras y adquisiciones, se logró el objetivo de su finalización de acuerdo con los resultados esperados. El proceso de monitoreo y seguimiento permitió mantener bajo control el cumplimiento de las políticas de adquisiciones y el mecanismo de desembolsos, así como las contingencias presentadas por aspectos como el cambio de autoridades.

El Banco apoyó en el proceso de cierre de la operación, contratando la evaluación económica ex post de los aeropuertos de Trinidad y Cobija y una evaluación ambiental y social ex post.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactoria.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca que la UTA, conformada con financiamiento por el programa y que funcionó dentro de la DGTA del VMT, cumplió satisfactoriamente con los procedimientos técnicos, administrativos, financieros, ambientales y sociales vinculados a la ejecución.

El PCR expone las causas que originaron demoras sustanciales en la ejecución del programa, que OVE ha señalado en la sección “5. Relevancia”. Además, indica que el programa se ejecutó en 93,2 meses desde la firma del contrato, sobre los 48 meses de plazo inicial, es decir un 95% de incremento de plazo, un tiempo superior del promedio de ejecución en Bolivia (84 meses). También expone seis factores positivos del desempeño del prestatario: (i) la disposición por parte del equipo de la UTA para buscar la adecuada ejecución del programa; (ii) el seguimiento, control y retroalimentación permanente con el Banco; (iii) los esfuerzos del equipo técnico de la UTA para lograr la implementación del proyecto; (iv) la gestión de adquisiciones dentro de los estipulado en el Contrato de Préstamo, las Políticas de Adquisiciones y Contrataciones del Banco y en el Manual Operativo; (v) los esfuerzos de coordinación con los involucrados locales y regionales, para el cumplimiento de los distintos requisitos de ejecución; (vi) la capacidad de adaptación mostrada por el OE frente a los desafíos y contingencias que se presentaron durante la ejecución.

El PCR también hace referencia al análisis CTOA, que mostró el diferimiento temporal de la ejecución del programa, aunque permitió lograr los objetivos”.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del programa. Sin embargo, estas lecciones no siempre estuvieron sustentadas con la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en cuatro dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, organización y gestión del proyecto, procesos y actores públicos, y aspectos fiduciarios.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Evaluar los plazos de ejecución iniciales, teniendo en cuenta un análisis de procesos y cronogramas de implementación detallados con caminos críticos y medidas para reducir los riesgos de retrasos de ejecución.
- Importancia de contar con estudios de ingeniería completos y diseños actualizados en tiempo oportuno para el llamado a licitación para que no se desactualicen los proyectos. Tener bien estudiado el plan de reasentamientos y comunicacional puede originar muchos ahorros de tiempos de ejecución.
- Continuar apoyando el fortalecimiento de capacidades institucionales en los aspectos técnicos, de gestión aeroportuaria, de planificación y de sostenibilidad de las inversiones, y reforzar que las unidades ejecutoras cuenten con autonomía administrativa, legal y presupuestaria que permita agilizar la ejecución y perfeccionar

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

- procesos, instancias, tiempos, responsables y resultados esperados desde la preparación de la operación.
- Es fundamental en próximos proyectos, evaluar si existe un efecto directo entre la inversión y el incremento de la demanda.
  - Cuando se requieran acciones que dependen de instancias (o entidades administrativas) diferentes a la entidad ejecutora, es importante considerar los mecanismos de trabajo, operatividad y respuesta, al igual que los tiempos que manejan para la ejecución de acciones comprometidas con el programa para prevenir demoras (como fue el caso de los atrasos en el cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales en este programa).
  - Mejorar los contratos de adquisición de bienes estableciendo en forma específica y estandarizada los términos del comercio internacional a ser aplicados, desglosando de manera detallada los costos de los diferentes ítems y/o servicios conexos ofertados. En los procesos de contrataciones, para evitar retrasos por solicitud de aclaraciones o enmiendas, es necesario que los documentos técnicos y de licitación sean claros.
  - Ante futuros cambios de autoridades institucionales, resulta necesario fortalecer los niveles técnicos del VMT, de manera de preservar la memoria institucional técnica para la ejecución de los proyectos. La continuidad de los proyectos con personal técnico es necesaria a pesar de cambios de autoridades como política de estado para evitar atrasos.
  - En el manejo de la gestión socioambiental, se recomienda la socialización periódica del avance del proyecto para desarmar posiciones políticas e intransigentes. También se recomienda fortalecer los planes comunicacionales, fortalecer al VMT con un equipo estable que maneje los aspectos socio ambientales, y contar con planes de contingencia y protocolos de reactivación de operaciones ante emergencia sanitaria (como COVID-19, por ejemplo).
  - Para mejorar los aspectos fiduciarios, se recomienda elaborar y aplicar un manual de procedimientos para el cierre adecuado de los proyectos, y que forme parte de la rendición de cuenta al finalizar la ejecución.
  - Para mitigar el riesgo presupuestario para asignaciones de conservación, se recomienda asegurar los fondos de mantenimiento para los proyectos aeroportuarios ejecutados con contratos de mantenimiento integral.
  - Contar con mecanismos de participación de los diferentes actores a lo largo de toda la fase de operación para minimizar problemas sociales y fortalecer al VMT con protocolos de trabajo en campo en materia socio ambiental de tal forma que el personal nuevo pueda seguir fácilmente una línea de trabajo en la supervisión ambiental y social, en fase de operación.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa.

En la sección de Relevancia, el PCR expone que los problemas identificados con la Lógica Vertical determinan que la calificación de relevancia sea de “Satisfactoria”. Sin embargo, estos problemas identificados de la lógica vertical del diseño del programa no fueron explicados. Considerando el enfoque del PCR para definir los objetivos específicos del programa, habría

### **13. CALIDAD DEL PCR**

sido esperable que el PCR incluyera además un objetivo específico relacionado con el fortalecimiento institucional, con miras a fortalecer la lógica vertical del proyecto presentada.

En la sección de efectividad, algunos indicadores tuvieron inconsistencias en la definición y cálculo de la fórmula para establecer los valores logrados, a pesar de que la Administración aportó nueva información luego de analizar el informe draft de validación. El PCR podría además haber explicado las razones y factibilidad de los cambios de productos realizados entre la PP y el PMR+E, en particular resulta de importancia el cambio del alcance de las obras civiles en el aeropuerto de Trinidad y en sus hitos, dado que el programa ejecutó la “ampliación de la terminal de pasajeros” en lugar de la “construcción de una nueva terminal de pasajeros de aproximadamente 5.000 m<sup>2</sup>”, siendo que la PP afirmaba que la terminal no permitía ampliación.

Se identificaron diferencias entre lo expuesto en el cuerpo de texto del PCR y en el EEO#3 del PCR (Anexo Checklist del PCR) en la calificación del criterio central de Eficiencia. Por otro lado, el análisis costo beneficio presenta debilidades que imposibilitan su uso para determinar la eficiencia del proyecto. En su respuesta al documento borrador de esta validación, la administración proporcionó hojas de cálculo de los análisis costo beneficio de los dos aeropuertos. Sin embargo, estas hojas de cálculo presentan diferencias con los análisis presentados en el PCR (EEO#2 y EEO#3), incluyendo diferentes conceptos en los flujos económicos utilizados, y poca claridad de los supuestos y parámetros utilizados.

El PCR ofrece, además, limitada información sobre aspectos relacionados con la calidad de la preparación de la operación (enfocándose principalmente en aspectos de calidad de la supervisión).

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes. Sin embargo, éstas no siempre estuvieron basadas en la evidencia presentada en el PCR.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa Multifase de Reordenamiento Urbano de La Ceja – Fase I		
<b>Número(s) de proyecto</b>	BO-L1079		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2908/BL-BO		
<b>Monto original</b>	US\$47.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	Oct 18, 2018		
<b>Fecha real de cierre</b>	Sep 30, 2021		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	Estado Plurinacional de Bolivia		
<b>Unidad ejecutora</b>	Gobierno Autónomo Municipal de El Alto (Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, GAMEA) para los Componentes 1 y 3, y la Empresa Estatal de Transporte por Cable - Mi Teleférico (EETC-MT) para el Componente 2 (desde la reformulación del programa).		
<b>Sector</b>	Transporte		
	Estimado	Final	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$60.470.000 (BID US\$47.000.000, Aporte local original US\$2.070.000, Aporte local programa reformulado US\$13.470.000)	US\$58.802.707,39 (BID US\$45.326.695,32, GdB US\$13.476.012,07)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0		US\$0
<b>Monto cancelado</b>			US\$1.673.304,68

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del programa en la propuesta de préstamo original (PP) es apoyar al GAMEA en sus esfuerzos por reducir los problemas de congestión en el área de La Ceja.

La PP original estableció además los siguientes objetivos específicos: (i) mejorar las capacidades de planificación y gestión urbana del GAMEA [Gobierno Autónomo Municipal del Alto]; (ii) mejorar la infraestructura vial y urbana de El Alto; y (iii) mejorar y desconcentrar la prestación de los servicios al ciudadano por parte del GAMEA.

El programa fue reformulado en 2017, introduciéndose cambios en el componente 2 (ver sección de relevancia). Tanto la PP reformulada (documento PR-L3990-1) como el PCR indican explícitamente que, pese a estos cambios en el componente 2 producto de la reformulación, los objetivos del programa (general y específicos) no se vieron modificados. Sin embargo, cabe mencionar que el objetivo específico 2 en la PP reformulada tuvo una modificación ya que hace referencia sólo a mejoras de infraestructura urbana (y no también a infraestructura vial como en el caso PP original). En tanto, el contrato modificatorio incluyó los objetivos originales a pesar del cambio en la PP reformulada. Considerando el nuevo alcance de las obras del componente 2, OVE considera la formulación en la PP reformulada aprobada por el Directorio más apropiada, y la considera para efectos de esta validación. Los objetivos específicos se exponen en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar las capacidades de planificación y gestión urbana del GAMEA
Objetivo 2	Mejorar la infraestructura urbana de El Alto.
Objetivo 3	Mejorar y desconcentrar la prestación de los servicios al ciudadano por parte del GAMEA.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Apoyo a las capacidades de planificación y gestión urbana territorial** (US\$1.090.000 monto original; US\$1.040.884,20 monto ejecutado). Este componente daría apoyo al GAMEA en: i) el desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que integre la planificación del uso del suelo y la actividad socioeconómica, con el fin de propiciar el desarrollo sostenible de la ciudad; ii) el fortalecimiento de la Dirección de Planificación del GAMEA; y iii) el desarrollo de un sistema informático geo-referenciado para el seguimiento de los proyectos que integran los Programas Operativos Anuales (POA).

**Componente 2: Mejoramiento de la infraestructura urbana** (US\$42.940.000 monto original; US\$52.656.360,62 monto ejecutado). En la propuesta original este componente financiaría tres intervenciones urbanas y la realización de los estudios de pre-inversión de conformidad con la normativa nacional y diseño final necesarios para poder ejecutar los proyectos de infraestructura urbana de la Fase I y aquellos que permitan dar inicio a la Fase II. Las obras seleccionadas para la Fase I, serían: i) la construcción de dos nuevas centralidades (en las zonas oeste y sur de El Alto) que reúnan actividades comerciales, empresariales, sociales y recreativas; y servicios de la administración pública, además de paradas del transporte de pasajeros de media y larga distancia para que los residentes de los distritos 4 y 5, y 7 al 14 no requieran acercarse hasta La Ceja para poder utilizar el transporte de media y larga distancia; y ii) el mejoramiento de la conectividad vial entre El Alto Norte y El Alto Sur a través de una apertura vial en el aeropuerto (un eje vial que atravesaría el sector este del aeropuerto evitando el paso por La Ceja), buscando vincular el plan de manejo de tráfico y la organización de líneas

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

de transporte público. El programa financiaría también las actividades sociales de capacitación en las nuevas centralidades.

El programa fue reformulado en 2017 (PR-3990-1) y eliminó del componente 2 las actividades previstas en la propuesta original, exponiendo que financiaría la construcción de la Línea Plateada de Mi Teleférico, de 2,61 km y tres estaciones (una nueva y dos expansiones), diseños, supervisión e inspección, y herramientas para manejo ambiental. El programa financiaría US\$43.290.000 de este componente con un aporte local de la EETC-MT, de US\$13.270.000.

**Componente 3: Mejora de la prestación de servicios al ciudadano** (US\$2.250.000 monto original; US\$584.811,00 monto ejecutado). Este componente financiaría: i) la creación de la Unidad de Atención Ciudadana del GAMEA, como articulador de un nuevo modelo de prestación de servicios de recaudación, que integre a las 14 Sub-alcaldías; ii) el rediseño de procesos y sistemas relacionados a la gestión de la propiedad inmueble realizados; iii) el desarrollo de 16 ventanillas de atención ciudadana orientadas a la desconcentración del trámite de Regularización de propiedades, el cual involucra a las Direcciones de Recaudación y de Ordenamiento Territorial; iv) la capacitación de funcionarios para la prestación de servicios en las 14 sub-Alcaldías y las nuevas centralidades; y v) el desarrollo de campañas de comunicación y sensibilización que promuevan la realización de trámites en las sub-alcaldías.

Administración, auditoría, monitoreo y evaluación (US\$2.720.000 monto original; US\$2.808.625,94 monto ejecutado). El programa aportaría los recursos que demande la administración del programa incluyendo: i) los gastos de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP); ii) la contratación de la auditoría; iii) la estrategia y acciones de comunicación; y iv) el monitoreo y las evaluaciones (intermedia y final) del programa.

En la tabla que sigue se presentan los costos del proyecto.

BO-L1079	Costos estimados (Programa original)				Costos estimados (Programa reformulado)				Costos Actuales (PMR al cierre)				Cambios	
	BID (US\$)	Aporte local (US\$)	Total (US\$)	%	BID (US\$)	Aporte local (US\$)	Total (US\$)	%	BID (US\$)	Aporte local (US\$)	Total (US\$)	%		
Componente 1: Apoyo a las capacidades de planificación y gestión urbana territorial	890.000	200.000	1.090.000	2,2%	890.000	200.000	1.090.000	1,8%	s.d.	s.d.	1.040.884,20	1,8%	-5%	
Componente 2: Mejoramiento de la infraestructura urbana	41.140.000	1.800.000	42.940.000	87,6%	43.290.000	13.270.000	56.560.000	93,5%	s.d.	s.d.	52.656.360,62	89,5%	23%	
Componente 3: Mejora de la prestación de servicios al ciudadano	2.250.000	0	2.250.000	4,6%	2.250.000	0	2.250.000	3,7%	s.d.	s.d.	584.811,00	1,0%	-74%	
Administración, auditoría, monitoreo y evaluación (*)	2.720.000	0	2.720.000	5,6%	570.000	0	570.000	0,9%	s.d.	s.d.	2.808.625,94	4,8%	3%	
Monto sin asignar												1.712.025,63	2,9%	
<b>TOTAL</b>	<b>47.000.000</b>	<b>2.000.000</b>	<b>49.000.000</b>		<b>47.000.000</b>	<b>13.470.000</b>	<b>60.470.000</b>		<b>45.326.695,32</b>	<b>13.476.012,07</b>	<b>58.802.707,39</b>			

Notas: s.d.: sin datos. (\*) Los costos actuales incluyen expropiaciones.

Incluye costos totales estimados e incurridos. Los costos actuales de los aportes locales se calcularon por diferencia entre el costo total y el aporte del Banco.

Fuentes: Contrato de préstamo, PCR y PMR al cierre.

El programa fue reformulado según contrato modificatorio No. 1 de diciembre de 2017 (ratificado por el GoB en mayo de 2018), introduciendo cambios únicamente al componente 2. Asimismo, estableció que el EETC-MT sería el organismo co-ejecutor del programa para el componente 2, mientras que el GAMEA sería el organismo co-ejecutor de los componentes 1 y 3. En la reformulación, el objetivo general y los objetivos específicos se mantuvieron como en la PP.

Además, el proyecto reformulado experimentó la cancelación de US\$1.673.304,68 del préstamo.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. La Ceja es un área geográfica de la ciudad de El Alto, ubicada entre el aeropuerto internacional y el borde del límite municipal con la ciudad de La Paz. El programa fue diseñado para responder a los siguientes problemas detectados en la fase de diseño: (i) alta congestión urbana en la zona de La Ceja; (ii) crecimiento desordenado y sin adecuada planificación de la ciudad de El Alto que dificultaba la provisión de servicios básicos urbanos; (iii) infraestructura vial insuficiente y Transporte Público de baja calidad en El Alto y La Ceja; (iv) intensa actividad comercial informal en la vía pública en La Ceja que restringía el tránsito peatonal; (v) centralización en La Ceja de la prestación de servicios al ciudadano del municipio de El Alto.

El programa estuvo también alineado con las prioridades de gobierno, en su diseño, durante su ejecución y cierre.

El programa también estuvo alineado al Programa de Gobierno 2010-2015, durante su diseño e implementación. El Programa de Gobierno 2010-2015 presentó 30 propuestas para construir una Bolivia Líder, incluyendo el ordenamiento territorial y la planificación urbana como parte de las políticas de vivienda.

Durante la implementación el programa también estuvo alineado con el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES 2016-2020), que propuso entre sus prioridades: (i) avanzar en la reducción de la pobreza en las jurisdicciones territoriales con carencias en servicios, como las áreas periurbanas de las ciudades; (ii) avanzar en el logro del pleno acceso del pueblo boliviano a los servicios básicos con calidad y sostenibilidad, entre los que se especificaba al transporte en todas sus modalidades; (iii) disminuir las principales emisiones de gases contaminantes. Además, enunció entre los principales logros esperados para 2020: inversión en teleféricos con 6 nuevas líneas en La Paz y El Alto y nuevas líneas de transporte aéreo por cable en Oruro, Potosí y Sucre.

Asimismo, durante el último periodo de implementación y cierre de la operación, el programa estuvo alineado con el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 (PDES 2021-2025), que reconoció los avances en materia de transporte aéreo urbano por cable en La Paz, El Alto y Oruro, como política de transporte para la integración. El PDES 2021-2025 propuso entre sus metas: (i) impulsar la integración nacional e internacional para fortalecer los centros productivos con sistemas de transporte carretero, aéreo, ferreo, fluvial y urbano, en particular, a través de la construcción de nueva infraestructura para las nuevas líneas de teleférico en diferentes ciudades; (ii) impulsar acciones de mitigación, adaptación y monitoreo para el cambio climático, con medidas de respuesta efectiva a sus impactos en armonía y equilibrio con la madre tierra; (iii) promover sistemas de vida con un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado en armonía con la Madre Tierra.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación, durante su implementación y hasta el cierre del proyecto.

## 5. RELEVANCIA

Los objetivos del programa estuvieron alineados con la EBP 2011-2015, vigente al momento de la aprobación y durante los primeros años de implementación. Esta EBP consideró como áreas de diálogo al desarrollo urbano con mejora de barrios y desarrollo y revitalización de los centros urbanos, alineado al objetivo 2 con relación al desarrollo de nuevas centralidades en El Alto de la propuesta original. Esta alineación luego se perdió como resultado de los cambios introducidos en el componente 2 del programa con su reformulación. También identificó al sector transporte como uno de los sectores prioritarios y definió entre los objetivos estratégicos del sector, incrementar el cúmulo de proyectos para expansión de modos de transporte no carretero, alineándose al objetivo 2 del programa con relación a la construcción de la Línea Plateada de Mi Teleférico. Además, se alineó al objetivo estratégico transversal de adaptación al cambio climático.

Durante la implementación el programa estuvo alineado con la EBP 2016-2020. Los objetivos del programa estuvieron alineados parcialmente con el objetivo estratégico de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, aunque relacionado al resultado esperado de mejorar la infraestructura de transporte para facilitar la logística y enfocado en mejorar la red vial secundaria y terciaria, sin aludir a la mejora de la infraestructura urbana de transporte o la implementación de sistemas de transporte urbano de pasajeros. Por otra parte, sin embargo, los objetivos del programa estuvieron alineados a esta EBP que declaró que el Banco continuaría apoyando al GdB para mejorar la capacidad de planeamiento y administración de las instituciones nacionales y subnacionales.

El programa estuvo alineado con los objetivos de préstamos a países pequeños y vulnerables del informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (AB-2764).

El programa estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la mejora de infraestructura de transporte.

El programa reformulado también se alineó con el Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (GN-2732-6), y su línea de acción “promover sistemas de movilidad sostenibles, seguros, e integrados con los usos del suelo y la planificación urbana”. Además, estuvo alineado con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) y el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) al contribuir a la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) mediante la construcción de la Línea Plateada de Mi Teleférico.

Además, estuvo alineado con el Marco Sectorial del Transporte (GN-2740-7) (actualización de 2016), en la dimensión de éxito “1. Los países de ALC continúan consolidando las mejoras en cobertura, capacidad, calidad y conectividad de la infraestructura así como de los servicios de transporte conexos”, que incluyeron las siguientes líneas de acción relacionadas al programa: (i) aumentar la conectividad entre comunidades aisladas, zonas rurales, centros productivos, zonas de intercambios comerciales y ciudades; (ii) aumentar la capacidad y mejorar la calidad de las redes de transporte vial, portuario, aeroportuario, férreo y de servicios de transporte conexos (con énfasis en las infraestructuras que operan bajo estado de congestión por exceso de demanda o que tengan impacto estratégico para el desarrollo e integración regional).

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos y los objetivos del programa

## 5. RELEVANCIA

expuestos en la PP original del programa. Esta lógica se mantuvo en la reformulación del programa y su implementación. Esto a pesar de la deficiencia del PCR en presentar un objetivo (#2) que hace referencia a mejoras de infraestructura vial siendo que finalmente no se llevaron a cabo las intervenciones en este ámbito.

Los diseños, tanto del programa original como del programa reformulado, estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

En general, las actividades previstas fueron apropiadas para lograr los productos previstos, que permitirían lograr los objetivos específicos y el objetivo general del programa.

Cabe señalar que, con la reformulación del programa, desde el PMR (enero-junio) primer periodo de 2018, se incluyeron dos indicadores de impacto, pero no se mantuvo el indicador de impacto original referido a la relación de precios de inmuebles de La Ceja y áreas circundantes. En el PMR al cierre (Enlace electrónico requerido 2 del PCR, EER#2) se recuperó ese primer indicador de impacto de la MR de la PP. Según el PCR ese indicador estaba asociado a la creación de dos nuevas centralidades (nota al pie 20 del PCR) pero también indica como medio de verificación del indicador, el estudio “El Impacto de la Línea Plateada del Teleférico sobre los precios de propiedad en El Alto, Bolivia” que cita como Enlace Electrónico Opcional 1 (EEO#1 del PCR). Sin embargo, el EEO#1 del PCR no presenta dicho estudio. Además, no queda claro si el indicador de impacto está asociado a la creación de las dos nuevas centralidades sur y oeste (de la PP original) o a la implementación de la Línea Plateada de Mi Teleférico (del programa reformulado).

Asimismo, con la reformulación del programa se eliminaron los cuatro indicadores de resultado originales relacionados al objetivo específico 2 que habían sido incluidos en el PMR enero-junio (primer periodo) de 2014 (PMR+60d) y se incluyeron dos nuevos indicadores de resultado asociados al producto de construcción de la Línea Plateada de Mi Teleférico, que se agruparon bajo el resultado denominado “Incremento del uso de sistemas de transporte urbano de calidad” (antes se hacía referencia explícita al objetivo específico 2). Además, en el PMR al cierre de la operación (EER#2) se denomina “Mejoramiento de la infraestructura urbana” (que resulta más adecuado para el programa reformulado).

El programa experimentó una demora de 45,2 meses con relación al plazo original de desembolsos.

Cabe mencionar que el diseño del programa no consideró totalmente las realidades del país. El programa tuvo demoras sustanciales durante la implementación. Además de las suspensiones y restricciones de operación del sistema de Mi teleférico producto de eventos políticos y la pandemia causada por el COVID-19, según el PCR también se originaron algunas demoras en la ejecución de los productos debido a: (i) los sucesivos cambios de autoridades; (ii) la rotación de personal, con transiciones que no fueron ordenadas en términos de la transferencia de información y documentación generada por el proyecto; (iii) la insuficiente coordinación entre los actores; y (iv) los cambios de dependencia de la Unidad Ejecutora en la estructura del GAMEA. Además, algunos productos de importancia, como el sistema de seguimiento de proyectos no se encontraban en operación debido a que GAMEA contaba con un sistema parcialmente similar y la falta de capacidad institucional para implementar el nuevo sistema.

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del proyecto. La lógica vertical del diseño del proyecto fue en general adecuada. El diseño del

## 5. RELEVANCIA

proyecto además no consideró totalmente las realidades del país, en particular las capacidades del país para diseñar e implementar la operación, lo cual tuvo consecuencias en los atrasos significativos que experimentó la operación.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del proyecto como Satisfactorio (Administración: Satisfactorio).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El programa fue aprobado el 13 de febrero de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 24 de junio de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación.

El programa fue reformulado según contrato modificadorio No. 1 d el 13 de diciembre de 2017, introduciendo cambios únicamente al componente 2. El contrato modificadorio fue ratificado por el GoB mediante Decreto Supremo No. 3562 del 16 de mayo de 2018.

Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2014 (PMR+E), para los componentes 1 y 3; y el PMR enero-junio (primer periodo) de 2018 (PMR2018\_1) para el componente 2, para propósitos de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Mejorar las capacidades de planificación y gestión urbana del GAMEA.

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Obras incluidas en los Programa Operativo Anual (POA) que son gestionadas a través de un sistema informático de seguimiento de proyectos	%	0	60	67 (PCR)	112 (PCR)	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

El indicador 1.1 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E y en el PMR2018\_1 que introdujo cambios a la MR luego de la reformulación del programa.

En el informe draft de validación, OVE consideró que: “Según el PCR, el valor logrado del indicador 1.1 se obtuvo a partir de informe técnico del GAMEA, referido a obras gestionadas con el sistema de información desarrollado en el programa. Sin embargo, el PCR también expone que el producto: “Sistema de Información para el Seguimiento de Obras”, que debía desarrollarse con fondos del programa, no se encontraba en operación al cierre del mismo. Además, expuso las razones por las que el producto no fue alcanzado, a saber: (i) GAMEA cuenta con un sistema parcialmente similar a través del cual se gestionan el seguimiento de obras y que se encontraba en funcionamiento durante la operación, (ii) falta de capacidad

## 6. EFECTIVIDAD

institucional para implementar el nuevo sistema informático". OVE calificó el indicador con una tasa de logro de cero, considerando que el sistema apoyado por el programa no se encontraba en operación al cierre del mismo.

En respuesta al draft de la validación, el equipo de PCR aportó más información, exponiendo que, en la preparación de la operación, se identificó que el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto (GAMEA) contaba con un sistema de planificación de obras a través de hojas electrónicas, con las cuales se generaban los Planes Operativos Anuales. El nuevo Sistema Integral de Planificación Institucional (SIPI) a través del cual se realizó el seguimiento y planificación de proyectos de inversión del GAMEA (que prescinde del uso de planillas de cálculo) fue contratado, instalado en el 2020 y entró en operación en el 2021. Durante el proceso de implementación se capacitó a 270 técnicos del GAMEA (Sub Alcaldías de distrito y Secretarías Municipales) y se incluyeron 1.800 proyectos del Programa Operativo Anual (el 67% de las obras incluidas en el POA de ese mismo año) a través del SIPI. Desde abril de la gestión 2021, el GAMEA dejó de utilizar el Sistema Integral de Planificación Institucional (SIPI) para los nuevos proyectos presentados. Asimismo, la nueva gestión municipal en 2021 propició cambios en funcionarios técnicos y jerárquicos, los nuevos funcionarios del área de planificación no habían participado de las capacitaciones relacionadas al uso del SIPI y decidieron regresar al uso de un sistema alternativo. Sin embargo, durante el año 2021 los 1.800 proyectos ingresados al SIPI, fueron gestionados mediante el SIPI. El equipo de PCR reconoció también, que el logro del resultado no fue sostenible, aunque su funcionamiento (limitado en el tiempo) habría sido considerado exitoso por las autoridades que lo habían implementado. Expuso, además, que el sistema que decidió utilizar la nueva gestión municipal (denominado SISEPOA) tendría similitudes con respecto al SIPI, prescindiendo del uso de planillas de cálculo para el seguimiento de proyectos, por lo que existe la posibilidad de alcanzar nuevamente el resultado en el futuro.

Cabe aclarar que, tanto en los PMR del año 2020 como en el PMR al cierre del programa se indicó que el sistema informático para seguimiento de obras no fue implementado, ni hubo inversión realizada en el SIPI registrada en la operación. Debe recordarse que el PMR debe registrar todas las inversiones realizadas en la operación, sea con fondos del Banco o de contraparte local. Hubiera sido conveniente incluir esa información en algún PMR para que quede registro de su implementación, aunque luego fuera discontinuada o cancelada la utilización del SIPI. Además, el PMR al cierre expone que se capacitaron 270 funcionarios en gestión de proyectos y en el uso del sistema informático de seguimiento de obras, aunque tampoco hubo inversión registrada en el PMR al cierre relacionada a estas capacitaciones. El Informe semestral de la Unidad Ejecutora presentado en agosto de 2021 indicó que el GAMEA hizo conocer a través de un "Brochure digital", que se había desarrollado el "Sistema Integral de Planificación Institucional" (SIPI), que estaba operando desde la gestión 2020 y que fue financiado con recursos propios en el marco del PMRUC (el Programa), aunque desconocía la cuantía de recursos invertidos y la ejecución que se le estaba dando al sistema. Al no existir información oficial sobre el SIPI en el Programa, no había podido ser registrado como un producto de contraparte local.

Considerando las aclaraciones y la documentación adicional aportadas por el equipo de PCR luego del informe draft de validación, OVE considera válida la implementación del SIPI durante 2021 para los 1.800 proyectos, cargados y gestionados en ese sistema, sobre un total de 2.700 proyectos gestionados en ese año, resultando en un valor logrado del indicador 1.1 igual a 67%.

Dado que la tasa de logro del único indicador del objetivo 1 es igual a uno y que los resultados son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

## 6. EFECTIVIDAD

Calificación del objetivo 1: Excelente

**Objetivo 2: Mejorar la infraestructura urbana de El Alto.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Pasajeros por día en la Línea Plateada.	Número de pasajeros que usa la Línea Plateada	0	53.342	24.142	45,3	0,45
2.2 Tiempo de traslado en vehículo de transporte público diferente a teleférico en el trayecto entre la estación 16 de Julio y la estación Mirador	minutos/viaje	23,3	9,75	11	93,3	0,93
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0,69</b>

Como se ha señalado en la sección de Relevancia, con la reformulación del programa en 2017, se eliminaron los cuatro indicadores de resultado originales relacionados al objetivo específico 2 que habían sido incluidos en el PMR enero-junio (primer periodo) de 2014 (PMR+E) y se incluyeron dos nuevos indicadores de resultado asociados al producto de construcción de la Línea Plateada de Mi Teleférico. En la tabla anterior se presentan los dos nuevos indicadores agregados luego de la reformulación. OVE considera apropiados los dos indicadores incluidos con la reformulación.

Los indicadores 2.1 y 2.2 se introdujeron luego de la reformulación del programa y se mantuvieron desde el PMR2018\_1.

El valor logrado del indicador 2.1 se obtuvo de estadísticas de EETC-MT y son coherentes con la información del Análisis Económico ex post de la Línea Plateada (Enlace electrónico opcional 2 del PCR, EEO#2). Por lo tanto, se consideran atribuibles al programa. Cabe señalar, sin embargo, que el PCR cita como fuente el “Estudio ex post de indicadores de impacto” (Enlace electrónico opcional 1 del PCR, EEO#1), sin embargo, en ese estudio no se presentan explícitamente los datos de demanda de la Línea Plateada.

El indicador 2.2 fue definido de manera confusa, haciendo referencia a la situación de la línea de base, es decir, ex ante la construcción de la Línea Plateada de Mi Teleférico. El PCR presenta en el cuerpo de texto una enunciación más adecuada: “Tiempo de traslado en vehículo de transporte público en el trayecto entre la estación 16 de Julio y la estación Mirador” y explica que la reducción del tiempo no está dada por el uso del transporte terrestre, sino, por el cambio modal de usuarios que pasan del sistema de transporte terrestre al área por cable usando la línea plateada. Sin embargo, en otro párrafo (¶ 2.2.13 del PCR) se mantiene la confusa definición. Hubiera sido mejor definir más claramente el indicador como, por ejemplo, “Ahorros de tiempo de traslado por el uso de la Línea Plateada de teleférico (ex post) versus transporte público (ex ante), entre la estación 16 de Julio y la estación Mirador”. Los valores logrados se obtuvieron de mediciones realizadas en septiembre de 2021, por lo que los resultados se consideran atribuibles al programa.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 2 fue de 0,69 y que los efectos son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Parcialmente Insatisfactorio**.

## 6. EFECTIVIDAD

Calificación del objetivo 2: Parcialmente insatisfactorio

**Objetivo 3: Mejorar y desconcentrar la prestación de los servicios al ciudadano por parte del GAMEA.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Porcentaje de trámites de recaudación atendidos en la Dirección de Recaudación que pasan a ser atendidos en las 14 sub-alcaldías y en las 2 Nuevas Centralidades.	%	0,00	40,00	75,00	188	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

El indicador 3.1 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E y en el PMR2018\_1 que introdujo cambios a la MR luego de la reformulación del programa.

Los valores logrados del indicador 3.1 se presentaron en el “Informe de Evaluación Final del Programa Multifase de Reordenamiento Urbano de La Ceja (PMRUC)” para los componentes 1 y 3, y se consideran atribuibles al programa.

Debe señalarse que, la definición del indicador hace referencia a las 2 nuevas centralidades a crear que habían sido incluidas en la PP original, que no se mantuvieron en la reformulación del programa. Hubiera sido oportuno modificar la definición del indicador presentándolo como lo hace el Informe de Evaluación de Evaluación Final del PMRUC: “Porcentaje de trámites de recaudación atendidos por la Dirección de Recaudación que pasan a ser atendidos en las sub-alcaldías y en las centralidades seleccionadas”, ya que el valor logrado se refiere al porcentaje de trámites de recaudación que pasaron a ser atendidos en las sub-alcaldías y/o en las cinco centralidades seleccionadas en el año 2018.

Cabe señalar que, el PCR se habría beneficiado en claridad de exposición si hubiera incluido mayor detalle sobre las centralidades a las que se hace referencia en este indicador.

Dado que la tasa de logro del único indicador del objetivo 3 fue de 1,00 y que los efectos son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 3: Excelente

## 2. Productos

El programa no tuvo cambios en los 3 productos definidos para el componente 1, entre el PMR+E y el PMR al cierre. No logró cumplirse con el producto “Sistema de Información para el Seguimiento de Obras operando”.

El PMR+60d definió 4 productos relacionados al componente 3 y el PMR2018\_1 agregó un producto adicional: “Creación de una unidad de atención ciudadana en el GAMEA” que se mantuvo hasta el PMR al cierre. El producto “Sistema de gestión tributaria del GAMEA diseñado e implementado” no fue cumplido.

El programa evidenció cambios en los productos del componente 2 como resultado de su reformulación. El PMR+60d había definido 10 productos que no se mantuvieron luego de la

## 6. EFECTIVIDAD

reformulación del programa. Tras la reformulación, el PMR2018\_1 incluyó dos productos relacionados a la construcción de la Línea Plateada de Mi Teleférico que se mantuvieron hasta el PMR al cierre y se lograron, lo que resultó en la inauguración de esta línea de Teleférico en marzo de 2019.

En síntesis, considerando que un objetivo específico del programa fue calificado con “Parcialmente Insatisfactorio” y dos objetivos fueron calificados con “Excelente”, OVE califica la efectividad del programa como **Satisfactorio**, coincidiendo con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad (Administración: Satisfactorio).

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de la evaluación económica ex post de la construcción, operación y mantenimiento de la Línea Plateada de Mi Teleférico, componente 2 del programa, que representó un 89,5% de los costos del programa.

La evaluación económica ex post se presentó en el Enlace electrónico opcional 2 del PCR (EEO#2) y consideró un periodo de análisis de 40 años, los costos de inversión y mantenimiento ajustados a precios de cuenta, variación de los costes de operación y mantenimiento de todos los operadores de transporte, beneficios económicos de ahorros en tiempo de viaje de usuarios (normal y preferencial) de transporte público y de usuarios de vehículo privado, y ahorros de costos de operación de vehículos privados. El estudio consideró la situación con proyecto versus sin proyecto.

El informe presentó los resultados en comparación con los del análisis de evaluación económica ex ante. Se utilizó una tasa de costo de oportunidad del 12% anual.

Además, se realizaron tres análisis de sensibilidad que consideraron dos variaciones en cada una de las siguientes variables por separado: tasa de crecimiento de la demanda del teleférico (con un valor inferior a la situación base del análisis y otro valor superior), valor del tiempo de los usuarios preferenciales (con dos valores superiores a la situación base del análisis), ratios de costes de operación y mantenimiento reducido del resto de modos de transporte público (con dos valores inferiores a la situación base del análisis). También se presentó un escenario “sin COVID-19”, dado que la demanda prevista ex ante fue afectada significativamente por la pandemia.

Los cálculos de costos y beneficios económicos se realizaron en moneda local, siendo aconsejable presentar también los resultados de Valor Actual Neto Económico (VANE) en dólares estadounidenses, moneda del préstamo, que el EEO#2 presentó solo en los escenarios pesimista y optimista del análisis de sensibilidad realizado.

El EEO#2 no presentó los flujos de fondos completos de la evaluación realizada, resultando aconsejable exponerlos para mejorar la claridad de exposición del informe y brindar la posibilidad de verificar los cálculos realizados.

La evaluación ex post para la situación base del análisis, arrojó una Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) de 10,3% para la situación base del análisis y un VANE que sería negativo. Además, en los tres análisis de sensibilidad realizados las TIRE obtenidas en los distintos escenarios fueron inferiores al 12% (y los VANE negativos), con una TIRE mínima cercana a 9,5%. Además, el informe destaca que, de no haberse producido la circunstancia excepcional

## 7. EFICIENCIA

de la pandemia de COVID-19, la rentabilidad económica de la línea plateada se situaría entre una TIRE de 11,4% y 12,2%.

Cabe señalar, que no existieron demoras en la ejecución de la obra de la Línea Plateada de Mi Teleférico – objeto del CBA, si bien el programa tuvo importantes extensiones de tiempo.

Por lo tanto, considerando los análisis realizados y los resultados expuestos, OVE coincide con la calificación otorgada por la Administración y califica el criterio de eficiencia como “Parcialmente Insatisfactorio” (Administración: Parcialmente Insatisfactorio).

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR expone que los resultados alcanzados con la implementación de la Línea Plateada de Mi Teleférico poseen potencial de continuidad y mejora, dado que, a pesar de la disminución inicial de la demanda y de la interrupción del servicio debido a la pandemia de COVID-19, se observa una tendencia positiva en la recuperación de pasajeros.

Además, en la Tabla 9 presenta los riesgos a la sostenibilidad de los logros de los indicadores de resultado de los objetivos específicos, habiendo asignado una probabilidad de ocurrencia baja e impacto medio a un indicador y una probabilidad de ocurrencia media con alto impacto a tres indicadores. La Tabla 9 también presenta medidas que contribuirían a la sostenibilidad de los resultados relacionados a los riesgos identificados.

En el informe draft de validación, OVE había señalado su desacuerdo en el logro del indicador 1.1 y cuestionó la inclusión de los riesgos relacionados con la sostenibilidad de ese indicador (al no haberlo considerado logrado). Luego de las aclaraciones recibidas de parte del equipo de PCR, OVE ha considerado válidos los resultados del indicador 1.1 (ver sección Efectividad) y considera también válida la caracterización de riesgos de sostenibilidad expuestos en el PCR.

Con relación al Sistema de Información para el Seguimiento de Obras apoyado por el programa pero que no se encontraba en operación, el equipo de PCR en su respuesta al borrador de la validación reconoció que el logro del resultado no fue sostenible. OVE coincide con esta afirmación. Cabe mencionar, sin embargo, que de acuerdo con el equipo de PCR el sistema que decidió utilizar la nueva gestión municipal (denominado SISEPOA) tendría similitudes con respecto al sistema apoyado por el Banco (SIPI). En este sentido, el sistema de gestión municipal SISEPOA eventualmente podría mitigar en parte el no uso del sistema apoyado por la operación del Banco.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), (ii) Divulgación de información (OP-102), (iii) Política de gestión del riesgo de desastres (OP-704), (iv) Política de pueblos indígenas (OP-765), y (v) Reasentamiento Involuntario (OP-710).

## 8. SOSTENIBILIDAD

El PCR expone que el programa cumplió con cumplió satisfactoriamente con la normativa de salvaguardas sociales y ambientales del Banco, habiéndose mitigado los principales impactos ambientales negativos de la ejecución.

El último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de diciembre de 2022, calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio, indicando que se había terminado satisfactoriamente con las medidas identificadas en los distintos planes de gestión ambiental, social y reasentamiento, sin identificarse pasivos ambientales o sociales. También expone que, a partir de 2021 el programa cambió su calificación de riesgo ambiental y social a Sustancial, debido a un deslizamiento de tierra en la estación “Faro Murillo” acontecido en febrero de 2020 en la zona donde se encuentran la línea púrpura y plateada de “Mi teleférico” y que se había identificado agua subterránea en el diseño y construcción de las líneas, en consecuencia, se realizaron acciones para abordar la estabilización en la estación Faro Murillo y se realizaron estudios por parte de “Mi teleférico” para asegurar que toda la línea cuente con acciones y medidas de mitigación para asegurar la estabilidad de la línea. El informe calificó el riesgo ambiental y social como Sustancial, indicando que hubo buen desempeño de los ejecutores y supervisores ambientales y sociales que permitieron minimizar y mitigar los impactos ambientales y sociales, y que existe aceptabilidad de parte de la población y acuerdos con los afectados directos, sin embargo, se debe monitorear periódicamente cualquier riesgo de deslizamiento que pueda afectar a la torre 5 de la línea plateada.

Considerando todo lo expuesto, OVE califica la Sostenibilidad del programa como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del proyecto es de **Parcialmente Exitoso**, como resultado de una calificación de Satisfactorio en Relevancia, Efectividad y Sostenibilidad, y de Parcialmente Insatisfactorio en Eficiencia.

OVE coincide con la Administración en la calificación final del proyecto y de los cuatro criterios centrales.

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Según el PCR, los principales esfuerzos del Banco en la parte inicial se centraron en la reformulación del POD y en las gestiones administrativas para obtener y firmar el primer contrato modificadorio. También indica que el diseño de la operación se basó en la experiencia del Banco, con el apoyo de los especialistas sectoriales y del equipo fiduciario y operativo de la representación en Bolivia.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del proyecto puede considerarse adecuada.

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

La lógica vertical del diseño del proyecto fue clara, las actividades previstas fueron apropiadas para lograr los productos previstos, que permitirían lograr los objetivos específicos y el objetivo general del proyecto, tanto en la PP original como en la PP del programa reformulado. Sin embargo, se han detectado aspectos de la reformulación confusos que podrían haber mejorado la claridad de exposición de resultados (i.e., indicadores de resultado 2.2 y 3.1 [ver sección Efectividad], formulación del objetivo 2 entre la PP reformulada y aprobada por el Directorio y el contrato de la reformulación).

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactoria.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### **2. Calidad de la supervisión**

El PCR expresa que la calidad de la supervisión fue Satisfactoria, basado en que durante la ejecución, el equipo del BID coordinó y gestionó estrechamente con los organismos ejecutores, supervisando el estado de ejecución del programa y la revisión del cronograma de avance, se realizó monitoreo que permitió mantener bajo control aspectos críticos como el cumplimiento de las políticas de adquisiciones y el mecanismo de desembolsos, así como las contingencias surgidas por aspectos como el cambio de autoridades. Además, acompañó al GdB en la reformulación del programa. En el cierre de la operación, el Banco contrató una evaluación económica ex post, mediciones de los indicadores de resultados del Componente 2 y una evaluación ambiental y social ex post, que sirvieron como insumos para elaborar el PCR, habiéndose facilitado y participado de reuniones y visitas a las obras ejecutadas. También se enfatiza que el Banco se convirtió en un aliado estratégico del GdB para la promoción y mejora de la movilidad urbana en Bolivia a través del Sistema de Transporte por Cable, y expone las actividades de cuatro Cooperaciones Técnicas con las que el Banco apoyó al GdB en esta materia desde 2016 a 2022.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactorio.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

(Administración: Satisfactorio)

<b>Calificación de desempeño del Banco</b>	Satisfactorio
--	---------------

## **11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO**

El PCR destaca que el GAMEA, organismo ejecutor de los componentes 1 y 3, tuvo un desempeño satisfactorio aunque con algunas demoras en la ejecución de productos, resultado de: (i) los sucesivos cambios de autoridades; (ii) la rotación de personal con transiciones que no fueron ordenadas en términos de la transferencia de información y documentación generada por el proyecto; (iii) la insuficiente coordinación entre los actores; y (iv) los cambios de dependencia de la Unidad Ejecutora en la estructura del GAMEA. También expresa que la EETC-MT, organismo ejecutor del componente 2, tuvo un desempeño satisfactorio que permitió implementar la Línea Plateada de Mi teleférico sin demoras y con costos operativos y de mantenimiento de la línea inferiores a otras líneas del sistema, destacando el acompañamiento del equipo de Mi Teleférico en el seguimiento de los tiempos de ejecución.

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del proyecto, aunque no todas fundadas en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en cinco dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, organización y gestión, procesos y actores públicos, aspectos fiduciarios, y manejo de riesgos.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Se sugiere que, en futuros proyectos similares, se realice un análisis exhaustivo de las condiciones externas y se consideren escenarios de sensibilidad que puedan ayudar a mitigar los efectos de eventos imprevistos, como pandemias o conflictos sociales, en los indicadores de resultados del programa. Considera importante establecer metas de demanda flexibles que reflejen mejor las circunstancias cambiantes. OVE considera que, para mitigar los efectos adversos de eventos externos que afecten a la demanda y a la medición de la efectividad del programa, podrían establecerse indicadores de resultado y metas relacionados a la oferta de servicios a implementar.
- Se recomienda incorporar desde la etapa de diseño elementos que fomenten la integración efectiva de otros modos de transporte al sistema, incluyendo estrategias de integración operativa y tarifaria, y apoyar la reestructuración de marcos normativos o regulatorios y el desarrollo de capacidades que promuevan la conformación de autoridades metropolitanas de movilidad.
- Es esencial que en futuros proyectos se realice una identificación más detallada y precisa de posibles amenazas desde la etapa de formulación, como los deslizamientos e inundaciones.
- Para el caso de nuevos proyectos que contemplen tecnología avanzada, se debe diseñar y planificar para obtener una adecuada transferencia de tecnología y conocimiento a los cuadros locales técnicos, incluyendo la capacitación teórica y la formación práctica de personal local.
- Se recomienda establecer mecanismos claros de coordinación y comunicación entre los ejecutores del proyecto, considerar la posibilidad de cambios en la gestión de las autoridades relevantes, y desarrollar una planificación que incluya medidas de contingencia para garantizar el cumplimiento de las metas en el tiempo acordado.
- Dado que la EETC-MI no pudo contar con información detallada de costos directos e indirectos del sistema electromecánico de la Línea Plateada de teleférico implementada, debido a derechos de propiedad industrial del contratista, resulta fundamental tratar de asegurar la disponibilidad de especificaciones detalladas y desgloses de costos en proyectos futuros, incluso cuando existan restricciones de propiedad industrial.
- Ante los cambios en las autoridades y gerencias de las unidades ejecutoras del programa que implicó demoras institucionales, se recomienda fortalecer los cuadros técnicos en la ejecución de los proyectos para preservar la memoria institucional

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

técnica. La socialización periódica facilitaría la comunicación e información de avance del proyecto. Se recomienda, además, diseñar e implementar en futuras operaciones un plan de retención de talento, capacitación y documentación para garantizar la continuidad y la eficacia de la ejecución de proyectos. También se recomienda considerar la posibilidad de establecer acuerdos de transferencia de conocimiento con personal experimentado antes de su partida para preservar la experiencia y el conocimiento acumulado.

- Se sugiere establecer un órgano de fiscalización interno dentro de la organización para fortalecer el control y la rendición de cuentas.
- Se recomienda continuar fortaleciendo la gestión social en todas las fases de implementación de proyectos similares, prestando especial atención a la comunicación y al empoderamiento de los usuarios, vecinos y operadores del transporte tradicional, que podrá basarse en la experiencia acumulada por Mi Teleférico en este aspecto para desarrollar estrategias efectivas.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa y es internamente consistente. Se han identificado aspectos que podrían haberse presentado de manera más clara, y que se exponen a continuación.

La exposición de los logros relacionados al indicador 1.1 (Obras incluidas en los POA que son gestionadas a través de un sistema informático de seguimiento de proyectos) no fue clara en el PCR, y luego de la redacción del informe draft de validación el equipo de PCR aportó información y documentación que permitieron clarificar los resultados obtenidos.

La definición del objetivo específico 2 utilizada en el PCR mantuvo la referencia de “mejorar la infraestructura vial” del PP original, siendo que las intervenciones viales previstas en la PP fueron canceladas con la reformulación del programa. Esta situación restó claridad al PCR, incluyendo la explicación de la lógica vertical. Además, el PCR se habría beneficiado en claridad de exposición si hubiera incluido mayor detalle sobre las centralidades a las que se hace referencia en el indicador de resultado 3.1.

En la sección de Análisis de Eficiencia, el PCR menciona que: “externalidades como los beneficios para la salud o la reducción del ruido y contaminación fueron considerados de forma marginal”. También indica que uno de los supuestos clave del análisis en la cuantificación de beneficios fueron las emisiones de efecto invernadero y que se consideran los costos relacionados a la accidentalidad. Sin embargo, el EEO#2 no presenta dichos supuestos ni cálculos relacionados a ellos. Estas referencias en el PCR disminuyen la claridad de exposición. Además, falta una fila al final de la Tabla 8 de Costos del proyecto.

Asimismo, el documento adjuntado en el EEO#1 no es el informe “El Impacto de la Línea Plateada del Teleférico sobre los precios de propiedad en El Alto, Bolivia” que el PCR cita como EEO#1.

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes, aunque no todas basadas en la evidencia presentada en el PCR.

Calificación de calidad del PCR	Regular
---------------------------------	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Proyecto de movilidad urbana con bajas emisiones de carbono en grandes ciudades			
<b>Número(s) de proyecto</b>	BR-G1006			
<b>Número(s) de préstamo</b>	GRT/FM-17892-BR	GRT/FM-14717-BR		
<b>Monto original</b>	US\$6.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2014			
<b>Fecha original de cierre</b>	Oct 8, 2018			
<b>Fecha real de cierre</b>	Mar 28, 2022			
<b>Instrumento</b>	Donación de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>				
<b>Prestatario</b>	República Federativa de Brasil (GdB)			
<b>Unidad ejecutora</b>	Instituto de Energía y Medio Ambiente (IEMA) (hasta abril de 2019). Instituto Brasilero de Desarrollo y Sostenibilidad (IABS) (desde abril de 2019). Coejecutor: Municipio de Fortaleza (MF) (para las obras de la ciclovía del Componente 2, que durante la ejecución fueron desactivadas del proyecto).			
<b>Sector</b>	Transporte			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$153.130.637 (BID (FMAM): US\$6.000.000, Financiamiento paralelo: US\$147.130.637)	Sin información (BID (FMAM): US\$5.053.026,98, Financiamiento paralelo: Sin información)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>		US\$946.973,02		

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Parcialmente infructuoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto era la generación y puesta en práctica de conocimientos y herramientas técnicas relacionados con la planificación de movilidad sostenible que incluyan consideraciones de cambio climático en los proyectos de transporte urbano de las principales ciudades, a efectos de contribuir al cumplimiento del compromiso voluntario de Brasil de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) entre el 36,1% y el 38,9% por debajo de los niveles habituales para 2020. Específicamente, el proyecto brindaría apoyo a la creación y la puesta a prueba de herramientas para el diseño de transporte sostenible y la evaluación de las emisiones de gases de efecto invernadero, la implementación de proyectos piloto, y actividades de capacitación y difusión destinadas a las principales ciudades de Brasil.

En la Propuesta de Financiamiento No Reembolsable (PFNR) no se hizo distinción entre un objetivo general y objetivos específicos. En tanto, en la Matriz de Resultados (MR) de la PFNR y en el PMR siguiente a la fecha de elegibilidad más 60 días (PMR+E) se incluyeron ocho resultados (efectos directos) sin agrupar por tipología de resultado y donde cada uno contó con un indicador de resultado.

El PCR analizó el objetivo del proyecto y definió tres objetivos específicos coherentes con los enunciados específicos del objetivo del proyecto. Considerando la naturaleza de la operación, OVE considera que, en general, podrían ser considerados adecuados, por lo que son utilizados para efectos de esta validación.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Apoyar el desarrollo de herramientas de evaluación de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en proyectos de transporte
Objetivo 2	Apoyar la implementación del proyecto piloto
Objetivo 3	Apoyar actividades de entrenamiento y divulgación de conocimiento incluyendo a las ciudades brasileras grandes

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Marco de Movilidad Urbana Sostenible para Ciudades Grandes de Brasil** (US\$1.076.330 monto original; US\$1.004.631,61 monto ejecutado). Este componente brindaría un marco y directrices para apuntalar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la inclusión de criterios de adaptación al cambio climático en los proyectos de transporte urbano. Abordaría los temas de movilidad urbana en general al tratar conceptos que giran en torno al transporte no motorizado, la gestión de la demanda de transporte, medidas prioritarias para el transporte público, sistemas inteligentes de transporte, prácticas óptimas en movilidad urbana y la estimación y evaluación de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la movilidad urbana. Las actividades propuestas permitirían mejorar las capacidades del gobierno federal y los gobiernos municipales para implementar nuevas políticas a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la movilidad urbana, y prepararía mejor al Ministerio de las Ciudades (MdC) para que influya en los proyectos y políticas de transporte urbano municipal. También incluiría la supervisión de las actividades previstas dentro del componente.

**Componente 2: Proyectos piloto de demostración** (US\$3.955.809 monto original; US\$3.250.856,87 monto ejecutado). Este componente incluía: (i) diseño de una herramienta

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

para evaluar los potenciales de reducción de emisiones en los nuevos proyectos de transporte urbano; (ii) formulación de estrategias piloto de transporte no motorizado y gestión de la demanda de transporte; y (iii) implementación de un proyecto piloto para mejorar el transporte público y normas de transporte no motorizado (proyecto de ciclovía articulado con el transporte colectivo). Estos proyectos piloto no solamente producirían beneficios directos, sino que brindarían información sobre la implementación de la herramienta de evaluación de las emisiones, y el marco y las directrices formuladas en el Componente 1, a efectos de mejorar la calidad de dichos productos.

Este componente incluía tres sub-componentes, a saber:

Sub-componente 1. Incluía cuatro productos: (i) diseño de un estimador de la reducción de emisiones que calcularía la reducción de emisiones derivada de los cambios modales de los modelos de transporte existentes en cuatro ciudades piloto seleccionadas que habían actualizado sus modelos de transporte (Belo Horizonte, Brasilia, Fortaleza y São Paulo), y que sería una herramienta (sistema) fácil de usar para evaluar los proyectos futuros que ayudaría al Ministerio de las Ciudades en la evaluación de solicitudes para obtener fondos federales; (ii) una interfaz para mejorar el seguimiento de los gases de efecto invernadero y agentes contaminantes locales generados por proyectos de transporte; (iii) una metodología para la evaluación ex post de los proyectos de transporte y (iv) la aplicación de la metodología para la evaluación ex post de proyectos de transporte en los proyectos piloto.

Sub-componente 2. Incluía la formulación de (i) un plan estratégico de gestión de la demanda de transporte en Belo Horizonte y (ii) un plan estratégico para el transporte no motorizado en Brasilia. Estos planes serían un paso preliminar que fijaría las directivas políticas y los objetivos cualitativos para orientar al municipio con respecto a la elaboración de un plan de movilidad urbana que pueda ser una referencia para otras ciudades brasileñas.

Sub-componente 3. Incluía la implementación de un proyecto piloto de transporte no motorizado (implementación de proyecto piloto de ciclovía en la ciudad de Fortaleza) en el contexto del programa más amplio con recursos del financiamiento paralelo, que comprendía dos corredores de autobuses de tránsito rápido parcialmente financiados por el Banco. La ciudad establecería medidas para mejorar las normas del transporte público y el transporte no motorizado en estos corredores, que incluirían mejoras operativas, tecnológicas y de accesibilidad en los proyectos con financiamiento del PAC en términos de desempeño general y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Más específicamente, el proyecto piloto de transporte no motorizado consistía en una nueva ciclovía de gran calidad (7 kilómetros) que se financiaría con este proyecto del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM), para medir el cambio modal in situ. Este proyecto del BID/FMAM de infraestructura para bicicletas se integraría a uno de los corredores de sistemas de autobuses de tránsito rápido del BID, incluiría características de avanzada (funcionalidad, integración del tránsito, planificación de redes, etc.) y serviría como modelo para el desarrollo de una infraestructura para bicicletas en otros municipios.

**Componente 3: Fortalecimiento de capacidades y difusión** (US\$610.431 monto original; US\$436.378,23 monto ejecutado). Este componente fortalecería la capacidad de los funcionarios de gobierno y partes interesadas pertinentes a nivel local, entre ellas, las veinte ciudades que forman parte del PAC de Movilidad Urbana en Grandes Ciudades, en prácticas de sostenibilidad para la evaluación y el seguimiento de la movilidad urbana y las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas actividades de fortalecimiento de capacidades serían

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

un paso inicial para apuntalar a las instituciones que participan en la implementación de políticas y proyectos de movilidad urbana, de modo que incorporen las consideraciones relativas al cambio climático que se requerirán de conformidad con las nuevas directivas que fijará el MdC a través de la planificación y el marco técnico propuestos. También se incluía la supervisión de las actividades dentro del componente.

**Componente 4: Administración y auditoría del proyecto** (US\$357.430 monto original; US\$361.160,27 monto ejecutado).

En la tabla que sigue se presentan los costos del proyecto.

BR-G1006	Costos estimados						Costos Actuales						Cambios	
	BID/ FMAM (US\$)	GdB (US\$)	MF (US\$)	Préstamos y CT del BID	Total (US\$)	BID/ FMAM %	BID (US\$)	GdB (US\$)	MF (US\$)	Préstamos y CT del BID	Total (US\$)	BID/ FMAM %	%	
Comp. 1: Marco de movilidad urbana sostenible para grandes ciudades de Brasil	1.076.330	800.000	0	0	1.876.330	17,9%	1.004.631,61	s.d.	s.d.	s.d.	1.004.631,61	19,9%	-7%	
Comp. 2: Demostraciones piloto	3.955.809	91.047.619	4.761.904	49.062.638	148.827.970	65,9%	3.250.856,87	s.d.	s.d.	s.d.	3.250.856,87	64,3%	-18%	
Comp. 3: Fortalecimiento de capacidades y difusión	610.431	1.458.476	0	0	2.068.907	10,2%	436.378,23	s.d.	s.d.	s.d.	436.378,23	8,6%	-29%	
Comp. 4: Administración y auditoría del proyecto	357.430	0	0	0	357.430	6,0%	361.160,27	s.d.	s.d.	s.d.	361.160,27	7,1%	1%	
<b>TOTAL</b>	<b>6.000.000</b>	<b>93.306.095</b>	<b>4.761.904</b>	<b>49.062.638</b>	<b>153.130.637</b>		<b>5.053.026,98</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.053.026,98</b>			

*Notas:* s.d: sin datos. La tabla incluye costos totales estimados e incurridos. Los cambios % se calcularon considerando los recursos BID/ FMAM únicamente.

*Fuentes:* Convenio de financiamiento no reembolsable (CFNR) y PCR.

Cabe señalar, que la PFNR y el CFNR expusieron los costos estimados totales del proyecto (US\$153.130.637). Además de los fondos de la donación de inversión con recursos del FMAMA (US\$6.000.000), se incluyeron recursos adicionales de financiamiento paralelo por US\$147.130.637 en aportes financieros y no financieros (que se componían de la siguiente manera: (i) US\$93.306.095 del Ministerio de las Ciudades (préstamo en condiciones de mercado y en especie); (ii) US\$4.761.904 del municipio de Fortaleza (en especie); y (iii) US\$49.062.638 de préstamos y cooperaciones técnicas del Banco [1572/OC-BR, BR-L1333 y las CT ATN/OC-11468/10926/10693/12415-BR]). El PCR no hace referencia a los recursos finalmente ejecutados por estas otras fuentes de financiamiento.

El proyecto experimentó tres reformulaciones del convenio que fueron aprobadas por el Banco. La primera reformulación de enero de 2020 estableció que el Banco ejecutaría US\$2.432.286,91 de los recursos relacionados con la contratación de servicios de consultoría. Además, explicitó el cambio de organismo ejecutor al “Instituto Brasílero de Desarrollo y Sostenibilidad (IABS)” (que ejecutó los productos de los componentes 1 y 3, desde abril de 2019) y se modificaron algunos productos del componente 2 (a cargo del Municipio de Fortaleza), a saber:

- En la descripción de los tres subcomponentes se estableció que el componente 2 incluiría: (i) diseño de una herramienta para evaluar los potenciales de reducción de emisiones en los nuevos proyectos de transporte urbano colectivo y orientaciones para la logística urbana para disminuir emisiones de carbono; (ii) estudios de sistemas de transporte sobre rieles en ambientes urbanos y gestión de demanda (TDM); y (iii) desarrollo de estudios y estrategias de electromovilidad.
- En el sub-componente 1 se eliminaron las metodologías de evaluación ex post de los ítems (iii) y (iv) y se incluyó el nuevo ítem (iii) directrices para la logística urbana con el objetivo de reducir las emisiones de carbono.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

- En el sub-componente 2 se modificó el ítem (ii), cambiando el plan estratégico para transporte no motorizado propuesto inicialmente por un estudio para transporte sobre rieles en ambientes urbanos.
- En el sub-componente 3 se estableció que incluiría el desarrollo de estudios y estrategias que incluirían el análisis de la cadena de desarrollo e implementación de electromovilidad en Brasil y orientaciones sobre la implementación y estructuración de proyectos de electromovilidad y estudios conexos.

La segunda reformulación de abril de 2020 amplió el plazo de ejecución del proyecto y el plazo de desembolsos hasta el 8 de octubre de 2020.

La tercera reformulación de octubre de 2020 amplió el plazo de ejecución del proyecto y el plazo de desembolsos hasta el 8 de octubre de 2021.

Las ampliaciones de plazos se debieron a: (i) demora de 4 meses entre la firma del convenio y la elegibilidad para el primer, (ii) gran volumen de contrataciones y cambios gerenciales y en la estructura del IEMA, (iii) elecciones municipales de 2016 y cambios de administración en los municipios beneficiarios del proyecto, (iv) la ejecución del componente 2, (v) la pandemia COVID-19 que afectó la realización de las capacitaciones y seminarios previstos, (vi) demoras en los procesos de licitación de obra de la ciclovía de Fortaleza y (vii) demora en el desarrollo de los cuadernos técnicos de referencia del componente 1 que postergó la finalización de los productos del componente 3 de capacitación y divulgación.

Luego de experimentar un atraso considerable, al cierre del proyecto se efectuó la cancelación de US\$946.973,02 de la donación de inversión.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Durante el diseño de la operación, la mayoría de los estados en Brasil presentaban una tasa creciente de motorización, con los consecuentes efectos en congestión y contaminación. A pesar del compromiso del país en materia de cambio climático y movilidad sostenible, la falta de capacidades y herramientas de gestión (ej. planos directores de movilidad) constituyán importantes barreras para el desarrollo de sistemas de transporte urbano sustentable y aumentar el nivel de inversiones. Desde el diseño de la operación el proyecto estuvo alineado con el Programa de Aceleración del Crecimiento del Gobierno Federal (PAC 2 Movilidad Urbana), en un todo de acuerdo a la Ley Federal 12.587 de 2012 sobre la política nacional de movilidad urbana, que reconoce a la movilidad urbana como un nuevo desafío de las políticas ambientales y urbanísticas y que señala entre sus directrices e instrumentos para la nueva política de movilidad, la prioridad de los modos de transporte no motorizados sobre los motorizados y de los servicios de transporte público colectivo sobre el transporte individual motorizado, con atención a la integración entre los diferentes modos de transporte urbano.

Asimismo, durante el último periodo de implementación y cierre de la operación, el proyecto estuvo alineado a la Estrategia Federal de Desarrollo para Brasil (2020-2031), que propuso: desarrollar los diversos modos de transporte nacional y regional de pasajeros y cargas para promover la integración espacial; promover las inversiones en transporte colectivo e intermodal integrado con transporte activo, para mejorar el ambiente urbano y la calidad de vida de la

## **5. RELEVANCIA**

población; promover la integración del planeamiento urbano y del planeamiento de la movilidad urbana por medio del Desarrollo Urbano Orientado al Transporte Sustentable. También, a partir de 2020 estuvo alineado con el Plan Estratégico del Ministerio de Desarrollo Regional 2020-2023, su eje “movilidad y desarrollo urbano” y su objetivo estratégico de “Hacer sostenibles los viajes urbanos, priorizando el transporte público colectivo y la seguridad vial”.

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

El proyecto estuvo alineado con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación, durante su ejecución y al cierre del proyecto.

El proyecto estuvo alineado con la EBP 2012-2014 (GN-2662-1), en sus objetivos estratégicos de “promover el desarrollo de ciudades sostenibles” y “aumentar la gestión sustentable de los recursos naturales y las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático”. También estuvo alineado con el objetivo estratégico de fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas mediante acciones para mejorar los recursos técnicos municipales.

También estuvo alineado con la EBP 2016-2018 (GN-2850), su área estratégica para “incrementar la productividad y la competitividad” y su objetivo estratégico de “expandir y reformar la infraestructura de transporte y logística”; y con el área estratégica que propuso “fortalecer las instituciones gubernamentales en los niveles federal, estadual y municipal” y su objetivo estratégico de “mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos” mediante la mejora de la gestión y el planeamiento público.

El proyecto también estuvo alineado con la EBP 2019-2022 (GN-2973), en particular estuvo alineado con el área prioritaria de “Mejora del clima de negocios y reducción de las brechas en infraestructura sostenible” y su objetivo estratégico de “reducir brechas de infraestructura” mediante una “mejor planificación de la movilidad urbana sustentable”.

Asimismo, el proyecto estuvo alineado con los objetivos de la “Estrategia Integrada de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, y energías renovables y sostenibles” de 2011 (GN-2609-1) diseñada para servir como instrumento estratégico del BID para ampliar el apoyo a las actividades de mitigación y adaptación al clima, contribuyendo al desarrollo bajo en carbono, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la vulnerabilidad climática en la región.

También estuvo alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3190-2), y los desafíos de desarrollo de productividad e innovación, e integración económica, mediante la inversión en mejora de carreteras.

El proyecto estuvo alineado a las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Capital del BID (GCI-9) relacionadas a dar respuesta al cambio climático, promover las energías renovables y la sustentabilidad ambiental, mediante la creación de marcos institucionales y normativos que permitan la realización de inversiones en transporte sostenible.

El programa estuvo además alineado con el Marco Sectorial del Transporte (GN-2740-3, GN-2740-7 y su actualización de 2020), en línea con el objetivo de trabajo del Banco de contribuir a la creación de sistemas de transporte eficientes, inclusivos y sostenibles. Además, el programa es consistente con la Estrategia de Infraestructura del Banco (GN-2710-5) y su objetivo estratégico de “Planificar, construir y mantener infraestructura para proveer servicios de calidad que promuevan el crecimiento sostenible e inclusivo”.

## 5. RELEVANCIA

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

La lógica vertical del diseño del proyecto fue en general clara. Si bien existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos y el objetivo del proyecto expuesto en la PFNR, no se incluyeron objetivos específicos de manera explícita en el cuerpo del texto del PFNR ni en su MR, aunque en la enunciación del objetivo se especificaban resultados que se interpretaron como objetivos específicos. Se incorporaron además ocho resultados (efectos directos), si bien estos no fueron agrupados por tipología de resultado y donde cada uno contó con un indicador de resultado.

Este proyecto se caracterizó por la incorporación de “financiamiento paralelo” y, tanto en la PNFR como en el PMR+E, algunos indicadores de producto (implementación de proyectos piloto en ciudades) y de resultado (disminución de emisiones anuales de CO<sub>2</sub> equivalente) consideraban el programa en su conjunto, incluyendo también este financiamiento paralelo.

El diseño del proyecto consideró erróneamente una adecuada capacidad del OE inicial (IEMA), que luego debió ser reemplazado durante la ejecución por el IABS para lograr implementar el proyecto, aunque con retrasos. Cabe señalar, que el diseño de la operación incluyó como co-ejecutor al MF, aunque el PCR no hace referencia al mismo.

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del proyecto. En general, la lógica vertical del diseño del proyecto fue adecuada, si bien tuvo algunas deficiencias. Además, con la primera modificación del CFNR se efectuaron cambios en los productos relacionados al componente 2 y objetivo específico 2 (ciclovía de Fortaleza), que podrían afectar la efectividad del proyecto (ver sección 6. Efectividad). En el diseño del proyecto, además, no se consideraron totalmente las realidades del país, en particular las capacidades del OE inicial (IEMA) para diseñar e implementar la operación, que tuvo consecuencias en los atrasos significativos que experimentó la operación.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del proyecto como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 30 de octubre de 2014 y alcanzó la elegibilidad el 28 de agosto de 2015. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2015 para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

Como se ha expuesto en la sección “3. Objetivos del Proyecto”, en la Matriz de Resultados (MR) de la PFNR y en el PMR+E se incluyó un impacto, así como ocho resultados (efectos

## 6. EFECTIVIDAD

directos) sin agrupar por tipología de resultado y donde cada uno contó con un indicador de resultado.

El PCR reasignó como indicadores de impacto a cinco indicadores de resultado originales referidos a “cantidad de emisiones de CO<sub>2</sub> equivalentes evitadas” y relacionados con los siguientes productos: (i) implementación de herramientas diseñadas como parte del proyecto en proyectos de transporte público financiadas con inversiones paralelas en Fortaleza, (ii) implementación de ciclovías del programa piloto FMAM y su integración al transporte público en Fortaleza financiadas por inversiones paralelas, (iii) implementación de la estrategia de gestión de la demanda de transporte en Belo Horizonte, (iv) implementación de la estrategia de transporte no motorizado en Brasilia, (v) implementación de herramientas diseñadas como parte del proyecto de São Paulo.

Considerando que se había definido un indicador de impacto del proyecto, y los indicadores de resultado originales se refieren a los efectos directos por la implementación de herramientas apoyadas por el programa e inversiones asociadas, OVE considera no adecuada la reasignación de indicadores efectuada en el PCR, por lo que son considerados para efectos de esta validación.

### **Objetivo 1: Apoyar el desarrollo de herramientas de evaluación de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en proyectos de transporte**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Cantidad de proyectos que utilizan las herramientas de evaluación y emisiones de GEI desarrolladas por el proyecto	Proyectos	0	4	2	50	0,50
1.2 Cantidad promedio de emisiones anuales de CO <sub>2</sub> equivalente que se evitaron con la implementación de las herramientas diseñadas como parte del proyecto en proyectos de transporte público financiados con inversiones paralelas en Fortaleza.	Toneladas CO <sub>2</sub> /Año	0	5.423	Sin información	0	0,00
1.3 Cantidad promedio de emisiones anuales de CO <sub>2</sub> equivalente que se evitaron en Fortaleza con la implementación de las ciclovías del programa piloto del FMAM y su integración al transporte público, financiadas por inversiones paralelas.	Toneladas CO <sub>2</sub> /Año	0	2.332	Sin información	0	0,00
1.4 Cantidad promedio de emisiones anuales de CO <sub>2</sub> equivalente que se evitaron con la implementación de la estrategia de gestión de la demanda de transporte en Belo Horizonte.	Toneladas CO <sub>2</sub> /Año	0	1.403	Sin información	0	0,00

6. EFECTIVIDAD						
1.5 Cantidad promedio de emisiones anuales de CO2 equivalente que se evitaron con la implementación de la estrategia de transporte no motorizado en Brasilia.	Toneladas CO2/Año	0	838	Sin información	0	0,00
1.6 Cantidad promedio de emisiones anuales de CO2 equivalente que se evitaron con la implementación de las herramientas diseñadas como parte del proyecto en São Paulo.	Toneladas CO2/Año	0	1.496	Sin información	0	0,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,08

El indicador 1.1 fue incorporado por el equipo del PCR (y se encuentra registrado en Convergencia). Este indicador no se encontraba registrado en Convergencia cuando la operación llevaba 95% de desembolsos. Este nuevo indicador propuesto a efectos de evaluación se relaciona con el objetivo específico 1. OVE acepta este indicador dado que permite completar los indicadores originales del proyecto, y considerando el alcance del objetivo, refleja resultados intermedios del apoyo para el desarrollo de herramientas de evaluación de emisiones de GEI. El valor logrado consignado se refiere a las herramientas de evaluación y emisiones de CO2 desarrolladas por el proyecto que fueron utilizadas en los proyectos de Fortaleza y Belo Horizonte.

Cabe señalar que, el PCR indica en la sección de Sustentabilidad que fueron tres los municipios que hicieron uso de la plataforma E-Carbono para planificación, monitoreo y evaluación de los programas de reducción de emisiones de CO2: Belo Horizonte, Curitiba y Fortaleza. El PCR no expone claramente por qué razón no consideró al municipio de Curitiba en el valor logrado del indicador 1.1.

Para los otros 5 indicadores de resultados originales asociados a este objetivo, no se hicieron mediciones en el PCR, por lo que el valor logrado de estos indicadores sería de 0.

Dado que la tasa promedio de logro de los indicadores para el objetivo 1 fue de 0,08 y que los resultados se atribuyen al proyecto para el único resultado medido, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

#### Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

#### **Objetivo 2: Apoyar la implementación del proyecto piloto**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Traslados diarios en bicicleta en las ciclovías piloto	Cantidad de traslados diarios	0	1.701	3.212	189 (PCR) No atribuible al programa (OVE)	0,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,00

El indicador 2.1 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E.

## 6. EFECTIVIDAD

En el PMR+E se había incluido como producto la implementación de 7 km de “Infraestructura de ciclovías articulada con el transporte público en Fortaleza” con una inversión prevista de US\$1.409.048, y luego de la primera modificación del CFNR este producto a financiar con los recursos del Banco quedó inactivo en los PMR. Sin embargo, según los PMR, entre 2015 y 2018 se ejecutaron US\$262.317,45 en este producto. Por otra parte, el informe final de la operación (enlace electrónico opcional 1 del PCR, EEO#1) se refiere a la ejecución realizada por el IABS desde 2019, por lo que no se cuenta con información completa relacionada al aporte del programa al sistema de ciclovías del MF, más allá de los pocos recursos ejecutados entre 2015 y 2018 registrados en los PMR.

El Municipio de Fortaleza (MF) se había comprometido a invertir US\$4.761.904 pero no se cuenta con información sobre si estos aportes o inversiones paralelas realizadas ocurrieron. Cabe señalar que los PMR han registrado el progreso financiero de desembolsos de la operación sin considerar los recursos de financiamiento paralelo. Además, el PCR expone en la sección de Sostenibilidad que se había previsto la implementación de infraestructura para bicicletas, pero esta obra no fue realizada en el ámbito del programa.

En síntesis, no queda claro del PCR e información disponible si se ejecutó la infraestructura de ciclo vías prevista al inicio al momento del PMR+E, y en caso de haberse ejecutado, con que recursos fue realizado.

En este sentido, resulta difícil determinar la atribución del aumento de “traslados diarios en bicicleta en las ciclovías piloto” al programa.

En este contexto, OVE considera la tasa de logro del único indicador para el objetivo 2 como 0, por lo que la calificación del objetivo sería **Insatisfactorio**.

### Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

### **Objetivo 3: Apoyar actividades de entrenamiento y divulgación de conocimiento incluyendo a las ciudades brasileras grandes**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Funcionarios del gobierno federal y los gobiernos locales que reciben capacitación en evaluación y seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero.	Personas	0	40,00	40	100	1,00
3.2 Funcionarios del gobierno federal y los gobiernos locales que recibieron capacitación en medidas de movilidad sostenible.	Personas	0	40,00	40	100	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						1,00

Los indicadores 3.1 y 3.2 se definieron en la PFNR y se mantuvieron en el PMR+E. Si bien los indicadores son definidos más bien a nivel de productos, cabe señalar que dado el alcance de las actividades del componente de fortalecimiento institucional eran muy limitadas, y que la propuesta de préstamo consideraba estas actividades de fortalecimiento como un paso inicial para apuntalar a las instituciones que participan en la implementación de políticas y proyectos de movilidad urbana, a juicio de OVE los indicadores podrían ser considerado para efectos de esta validación.

## 6. EFECTIVIDAD

La tasa de logro promedio para el objetivo 3 fue de 1,00; pero considerando el alcance de los indicadores, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

Calificación del objetivo 3: Satisfactorio

### 2. Productos

No hubo cambios en los productos definidos del componente 1. El producto “1.3 Curso de capacitación del cuerpo técnico del MdC, realizado” había indicado una meta inicial de realización de un curso y en el PMR+E se incluyó una meta ajustada de tres cursos a realizar. Al final del proyecto se logró realizar un curso.

En el componente 2, el producto “km de corredores de ómnibus, con financiamiento paralelo” que figuraba en la PFNR quedó inactivo ya en la PMR+E.

Como consecuencia de la primera modificación al CFNR hubo algunos cambios sustantivos en los productos planeados y ejecutados del componente 2 que afectaron la valoración respecto a la matriz de resultados original del PMR+E y sus indicadores de resultado. En particular, se desactivó el producto de proyecto piloto de “infraestructura de ciclovías articuladas con el transporte público en Fortaleza”, lo que afectó la efectividad del proyecto en el objetivo específico 2 debido a falta de atribución de resultados. Asimismo, se agregó el producto “Desarrollo de estudios y estrategias en electromovilidad” que fue logrado según lo previsto.

En el componente 3 no hubo cambios en la definición de los productos con respecto a la PMR+E.

En síntesis, considerando que dos objetivos específicos fueron calificados con “Insatisfactorio”, y un objetivo específico fue calificado con “Satisfactorio”, OVE califica la efectividad del proyecto como **Insatisfactorio**. OVE no coincide con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad (Parcialmente insatisfactorio), debido a la diferencia de calificación del objetivo 2.

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR indica que no fue posible realizar un análisis costo beneficio o costo efectividad para el proyecto, ya que estaba enfocado en el desarrollo de herramientas técnicas y generación de conocimiento para la planificación de la movilidad urbana sostenible. Por lo tanto, en el PCR se realizó un análisis de sobrecostos y sobretiempos de ejecución (CTOA). El proyecto se ejecutó con una demora significativa, aunque no incurrió en sobrecostos. Cabe notar, sin embargo, que durante la preparación del programa sí se realizó un análisis costo-beneficio ex ante para el programa teniendo en cuenta los beneficios adicionales que se lograrían a través de las actividades propuestas. Esta evaluación cuantificó (i) los beneficios indirectos, en términos de valor monetario, de las reducciones potenciales de emisiones en un decenio gracias a la implementación en las cuatro ciudades piloto de los marcos, directrices y estrategias formulados como parte del proyecto y (ii) los costos en términos de inversiones directas en el proyecto. En este contexto, no es claro por qué el PCR indica que no era factible realizar un análisis costo beneficio para el programa,

## 7. EFICIENCIA

Siguiendo las guías de PCR 2020, considerando que solo un análisis de sobrecostos y sobretiempos (CTOA) fue realizado, el criterio de Eficiencia debe calificarse como Parcialmente Insatisfactorio si el proyecto se clasifica como "Satisfactorio" en el PMR y no hay otros factores que reduzcan la eficiencia.

En este caso, los indicadores de desempeño (PMR) del proyecto en los ciclos de 2015 y 2017 indicaron la existencia de "Problema" y en 2016 de "Alerta", respectivamente, y en los demás ciclos (2018, 2019, 2020, y 2021) el proyecto fue clasificado como "Satisfactorio".

Considerando que, aunque el proyecto estuvo en situaciones de "problema" y "alerta" pero luego fue "satisfactorio" hasta su cierre y que el proyecto experimentó una demora significativa, OVE no coincide con la calificación otorgada por Administración (Insatisfactorio) y califica la eficiencia como "Parcialmente Insatisfactorio".

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Según el PCR no existen riesgos de sostenibilidad de los resultados alcanzados para los tres objetivos específicos. Con relación al objetivo específico 1, los tres municipios que utilizaron la plataforma E-Carbono desarrollada por el proyecto para planeamiento, supervisión y evaluación de los programas de reducción de emisiones de CO2, se convirtieron en referentes. Además, el MdC patrocinó la propuesta del Nuevo Marco Regulatorio de Movilidad Urbana Sostenible, producto de este programa y en proceso de aprobación por parte del Senado. Con respecto al objetivo específico 2, el sistema de ciclovías en el MF se consolidó como una política pública de reducción de emisiones de CO2 (sistema Bicicletar). Los municipios de Curitiba y Belo Horizonte continúan realizando inversiones en sistemas similares; y el municipio de Santo André lanzó en 2022 el Plan de Movilidad Urbana Sustentable 2022-2045 enfocado en la priorización del transporte colectivo, de bicicletas y a pie, con el objetivo de reducir emisiones de CO2. Con relación al objetivo específico 3, se impartieron actividades de capacitación a personal del MdC, BNDES y municipios en temas de movilidad sostenible y, además, se generaron cuadernos técnicos de libre acceso para medios audiovisuales. Asimismo, la divulgación democrática de información, herramientas y directrices en diversos temas (transición energética, movilidad sustentable, segura e inclusiva, nuevos modelos de negocio, descarbonización) resultan de importancia para apoyar a otros municipios que no cuentan con estructura institucional o capacidad técnica adecuada para enfrentar los desafíos relacionados a la promoción de la movilidad sustentable.

El PCR afirma que dos riesgos que habían sido considerados como "altos" [(i) complejidad del esquema de financiamiento del proyecto, (ii) alta carga administrativa para el IEMA, primer ejecutor que abandonó el proyecto y fue reemplazado por el IABS] fueron mitigados con acciones de capacitación y preparación del equipo ejecutor.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco que implica impactos ambientales y sociales localizados y de corto plazo, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-

## 8. SOSTENIBILIDAD

703. Los impactos potenciales de la operación fueron clasificados como bajos. En la PFNR se había indicado que se podrían prever efectos negativos menores y temporales durante la etapa de construcción (polvaredas y desechos de construcción) de la infraestructura de bicicletas (ciclovías) que financiaría el Componente 2, para lo cual se aplicarían medidas de mitigación ambiental y social durante la etapa de construcción. Según el PCR se había previsto la implementación de infraestructura para bicicletas, pero esta obra no fue realizada en el ámbito del programa.

Como se indicó en la sección “6. Efectividad”, en el PMR+E se había incluido como producto la implementación de 7 km de “Infraestructura de ciclovías articulada con el transporte público en Fortaleza” y luego de la primera modificación del CFNR quedó inactivo como producto de esta operación con financiamiento del Banco. Sin embargo, según los PMR, entre 2015 y 2018 se ejecutaron US\$262.317,45 en este producto.

Además, el PCR expone que las salvaguardias ambientales y sociales se cumplieron según lo especificado y los principales riesgos de ejecución fueron mitigados.

Según el último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de octubre de 2018, la clasificación de riesgo ambiental y social fue baja.

Considerando todo lo expuesto no existirían riesgos significativos de continuación de resultados y en materia ambiental y social a considerar, OVE califica la Sostenibilidad de este Proyecto como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del proyecto es de **Parcialmente infructuoso**, como resultado de una calificación de Satisfactorio en Relevancia y Sostenibilidad; Parcialmente Insatisfactorio en Eficiencia; e Insatisfactorio en Efectividad.

OVE coincide con la Administración en la calificación final del proyecto, aunque no coincide en la calificación de los criterios de Efectividad y Eficiencia.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR indica que el desempeño del Banco fue satisfactorio en la etapa de preparación, sin más detalles.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del proyecto fue adecuada, aunque con las deficiencias ya señaladas en la definición de indicadores de resultado desde la PFNR y de producto (en especial luego del PMR+E) que debilitaron la lógica vertical del diseño del proyecto y su efectividad.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

El diseño del proyecto, además, no consideró totalmente las realidades del país unido a la capacidad del OE inicial (IEMA), que debió ser reemplazado durante la ejecución por el IABS para lograr implementar el proyecto, aunque con retrasos.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactoria, concordando con la calificación de la administración (Satisfactorio).

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR expresa que, el Banco fue de gran importancia para el desarrollo y la continuidad del proyecto considerando los cambios en los organismos ejecutores, habiendo generado las condiciones necesarias para cumplir con los objetivos del proyecto. Además, los equipos de supervisión demostraron conocimiento y disposición para orientar a los técnicos de los OE, y una actuación proactiva para apoyar las acciones de fortalecimiento institucional del proyecto.

El OE calificó el desempeño del Banco como Satisfactorio.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactoria.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

**Calificación de desempeño del Banco**

Satisfactorio

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR detalla aspectos negativos y positivos del desempeño del prestatario. Entre los aspectos negativos presenta los siguientes: (i) prórroga de plazos de ejecución en 21 meses, (ii) cambio del OE, debido a que IEMA tuvo problemas con los procesos de contratación y demoras de ejecución que motivaron que el IABS lo reemplace. Los aspectos positivos se refieren al desempeño del IABS, entre ellos: (i) transparencia en los procesos licitatorios, (ii) involucramiento en todos los procesos, permitiendo su agilidad, y (iii) relación del OE con el Banco. También indica que los procesos de monitoreo, supervisión y auditoría fueron adecuados.

OVE considera que a pesar de los aspectos negativos relacionados con el primer OE (IEMA), el cambio de OE permitió mitigar esos aspectos de manera adecuada, aunque con demoras.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

**Calificación de desempeño del prestatario**

Satisfactorio

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del proyecto y en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en cinco dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, organizacional y gerencial, procesos y actores públicos, aspectos fiduciarios, y planeamiento y gestión.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Ampliar las acciones de capacitación y realizar acciones de difusión de conocimiento y acompañamiento en la aplicación de los conceptos desarrollados en los cuadernos técnicos generados por el proyecto, para evaluar el impacto de la aplicación de esos conocimientos en el futuro.
- La flexibilidad en la aplicación de actividades de capacitación que habían sido previstas como presenciales y debido a la pandemia COVID-19 se realizaron de manera virtual, generó la oportunidad de aumentar el número de participantes.
- Aprovechar el conocimiento y las herramientas de planificación desarrolladas por el proyecto, para fortalecer las alianzas iniciadas entre formuladores de políticas, reguladores, centros de pensamiento, agencias implementadoras y financiadores de la movilidad urbana baja en emisiones de carbono.
- Todos los actores involucrados en el proyecto deben conocer las políticas y procedimientos aplicados por el Banco y los tiempos de cada actividad. En un contexto institucional complejo resulta necesario debe existir información clara sobre los principales procesos, plazos y responsables de ejecución, utilizando herramientas de gestión de proyectos (plan de adquisiciones, plan de ejecución, reglamento operativo), en la preparación de los programas. En la ejecución, los planes de adquisiciones y ejecución deben actualizarse al menos cada semestre y el ROP al menos una vez al año o cada vez que sean necesarias actualizaciones relevantes en los procesos, plazos o responsables del programa.
- Dado que el proyecto experimentó dos cambios de OE (IEMA fue reemplazado por el IABS en abril de 2019 y el Banco fue el ejecutor de la contratación de servicios de consultoría desde enero de 2020) que generó riesgos de continuidad de ejecución y cumplimiento de los objetivos, se recomienda reforzar las medidas de supervisión (reuniones periódicas, monitoreo enfocado en los objetivos del proyecto y registro de las actividades clave de ejecución).

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa. En general, el PCR está escrito de manera clara.

En la sección de Relevancia, el PCR calificó la relevancia del proyecto como Satisfactoria, aunque no expuso claramente las razones de esa calificación. Se presume que esta calificación está asociada a problemas identificados con la Lógica Vertical del diseño de la operación, que el PCR reorganizó para su presentación.

En la sección de Efectividad, el PCR no expone claramente por qué razón no consideró al municipio de Curitiba en el valor logrado del indicador 1.1. Además, OVE considera que no fue

### **13. CALIDAD DEL PCR**

adecuado no considerar los indicadores de resultado originales para medir la efectividad del objetivo 1.

En eficiencia, no es del todo claro por qué no pudo realizarse un análisis costo-beneficio del programa, considerando que durante la preparación del programa sí se había realizado.

El PCR ofrece, además, limitada información sobre aspectos relacionados con la calidad de la preparación de la operación (enfocándose principalmente en aspectos de calidad de la supervisión).

El PCR podría haber explicado las razones de los cambios de productos realizados tanto en el PMR+E como en la primera modificación del CFNR con respecto al PMR+E, en particular, la desactivación del producto “implementación de ciclovías en Fortaleza”. No queda claro del PCR si la infraestructura de ciclovía prevista en el PMR+E efectivamente se realizó. Y en caso de haberse ejecutado, con qué recursos se hizo. Esto afectó la calificación de un objetivo en efectividad.

El PCR se habría beneficiado además de incluir más información sobre la ejecución del cofinanciamiento paralelo del programa, considerando que en la aprobación de la donación de inversión se hacía referencia al costo total del programa, y la definición de indicadores de resultado fue en esa línea.

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>							
<b>Project name</b>	CAESB (Federal District Environmental Sanitation Company) Environmental Sanitation Program						
<b>Project number(s)</b>	BR-L1215						
<b>Loan number(s)</b>	3168/OC-BR						
<b>Original amount</b>	US\$170,840,000						
<b>Approval year</b>	2014						
<b>Original closing date</b>	10/24/19						
<b>Actual closing date</b>	10/31/22						
<b>Lending instrument</b>	Investment loan						
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A						
<b>Borrower</b>	CAESB with the guarantee of the Federative Republic of Brazil (for financial obligations) and the guarantee of the Federal District (for implementation and counterpart financing)						
<b>Executing agency</b>	CAESB						
<b>Sector</b>	Water and sanitation						
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>					
<b>Total project cost</b>	US\$286,310,000 (IDB US\$170,840,000, GoB US\$115,470,000)	US\$275,767,480 (IDB US\$166,774,970, GoB US\$108,992,510)					
<b>Co-financing</b>	N/A						
<b>Cancelled amount</b>	US\$4,065,030						

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Successful	Successful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Ana Maria Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The project's general objective was to reduce the overload on existing water supply systems to avoid new larger-scale investments in the short term. It had five specific objectives:

Objective number	Objective name
Objective 1	Expansion and recovery of water production systems
Objective 2	Restoration and expansion of the sanitary sewerage network
Objective 3	Reduction of losses in water production, distribution, and invoicing
Objective 4	Reduction of the utilization index of the water production capacity of the systems operated by CAESB
Objective 5	Strengthening of specific aspects of CAESB's corporate governance

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

The project was approved as a Global Multiple Works Operation, with two components that together aimed to expand the drinking water and sanitary sewerage network to condominiums and outlying regions, and to strengthen CAESB management.

**Component 1: Works and equipment** (US\$149,510,000 original amount; US\$181,526,520 actual amount). This component was to finance works to refurbish and expand the water supply and sanitary sewerage systems. Water supply works included actions relating to: (i) implementation, expansion, and rehabilitation of water supply systems, including the systems of Bananal, the Santa Maria dam, Engenho Lages, and the Cabeça do Veado Canal; (ii) rehabilitation of water treatment plants (WTPs) (Planaltina, Lago Sul, Paranoá, and Vale do Amanhecer); (iii) interconnection between the Arapoanga and Valo do Amanhecer supply systems; and (iv) rehabilitation of approximately seven urban water reservoirs. Sanitary sewerage works included actions involving: (i) the implementation of sanitary sewerage networks in Grande Colorado, Lago Sul, Incra 8, Jardi Botânico, São Bartolomeu, Nova Colina, and Sobradinho; (ii) the installation of emergency generators in approximately 24 wastewater pumping stations and the implementation of security systems in the Norte, Sul, Planaltina, São Sebastião, Paranoá, and Vale do Amanhecer wastewater treatment plants (WWTPs); (iii) replacement of sluice gates in stabilization ponds; (iv) procurement of automated decantation systems; (v) rehabilitation of the pumping pipelines in the Areal, Planaltina Sul, Metropolitana, Gama II, Lago Norte, and Taguatinga pumping stations; (vii) interconnection of the Terto sewerage system with the Norte WWTP; and (viii) implementation of the operational requirements for future ISO-14001 (environmental management standards) certification in the Norte WWTP.

**Component 2: Operational improvement and institutional strengthening** (US\$105,300,000 original amount; US\$80,70,354 actual amount). Operational improvement was to include actions related to: (i) reduction and control of apparent and real losses through sectorization of distribution networks, macro- and micro-metering, and the purchase of water meters; (ii) diagnostics of energy consumption in the WTPs and consequent replacement of motors to reduce consumption; (iii) implementation of automated systems and software to control the operation of WTPs and WWTPs; (iv) operational instruments to manage the multiple uses of Paranoá Lake, including updating of the monitoring network and implementation of pilot studies to design WTPs and WWTPs; and (v) restructuring of CAESB's industrial maintenance sector. Institutional strengthening actions were to include: (i) modernization of the information technology area, involving the purchase of specific hardware and software; (ii) implementation

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

of the annual corporate governance plan; (iii) updating of the Water and Sewerage Master Plan; and (iv) environmental actions, including implementation of CAESB's Environmental Management System, adaptation of the Descoberto drinking water plant and the Norte WWTP for ISO-14001 certification, ISO-17025 certification (standards for testing and calibration laboratories) of the water monitoring and quality division laboratory (PHIQ), and reforestation to offset CO<sub>2</sub> emissions in the WWTPs.

Administrative and management costs were estimated at \$12.1 million, which included contingency funds for possible cost overruns and exchange rate fluctuations. Actual administrative and management costs, including monitoring, evaluation, and audit, were \$13.6 million.

Project design did not change after approval. However, there were four contractual changes during implementation that, in aggregate, increased the term of the project by 31 months. In addition, resources were reallocated among components such that an additional \$10 million was spent on expansion of the water supply system and an additional \$23 million on sewerage improvements. Funding for this additional spending came from significant exchange rate gains.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

Brazil's Federal District (DF), covering the national capital and surrounding regions, attracts people from other parts of the country, fueling population growth of 2%-3% per year. Although the DF's water service coverage rate (98.1%) and sewerage service coverage rate (82.2%) were above the national average at the time of project appraisal, burgeoning population growth called for immediate measures to meet increasing demand for water and sanitation services in the short, medium, and long terms, particularly in the outlying neighborhoods known as condominiums. Many of these areas were served by private or community-based water supply and sewage disposal services. If not covered by CAESB, which has formal responsibility for water and sewerage services, condominiums were drawing on ground water and discharging their wastewater into septic tanks. High population density was generating overexploitation of the aquifer, which in turn was becoming polluted by discharges and overflows from unregulated septic tanks. The project aimed to serve these outlying population groups through condominium systems (low-cost systems that emphasize community participation in planning and maintenance), which are recommended for condominiums located adjacent to urban centers, given their lower cost, efficiency, and lesser construction impact.

The project was aligned during its preparation and implementation with the comprehensive Multi-Year Plans of the DF (2012-2015, 2016-2019, and 2020-2023), each of which contained thematic programs on basic infrastructure, including water and sanitation. It was also consistent with the DF's Basic Sanitation Plan and its objective to universalize quality basic sanitation services.

##### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The Bank had been supporting CAESB's ongoing efforts to improve the supply of water and sanitation services since the 1980s. The project was consistent with the country strategy at appraisal (2012-2014), which had priority areas to improve the country's infrastructure

## 5. RELEVANCE

conditions in the priority sector of water and sanitation, and to increase the coverage and quality of sanitation services. It remained aligned with the 2016-2018 country strategy's strategic objective of improving and expanding water and basic sanitation conditions in Brazilian cities. Finally, the project was closely aligned with the country strategy at closure (2019-2022), which has a strategic objective to reduce gaps in infrastructure through better access to water supply, solid waste management, and sewerage services. The project was similarly relevant to the Bank's Corporate Results Frameworks across its lifetime, as each framework (2012-2015, 2016-2019, and 2020-2023) had indicators on households with implemented or improved water and/or sanitation systems.

### 3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)

The operation was logically structured around two lines of action: (i) continued support for CAESB in universalizing water and sewerage services by increasing water production capacity and reducing the risk of rationing without the need to construct new systems in the short term, and (ii) improving CAESB's corporate governance, including its environmental, financial, and economic management. As the project included multiple similar but independent works, it was structured as a multiple works program.

The proposed activities were plausibly and logically linked to achievement of the project's five specific objectives, and through those specific objectives to achievement of the general objective. The PCR presented convincing evidence from scientific literature supporting the credibility of the project's results chain. Rehabilitation of existing water production systems that were below optimal operating conditions, including interconnections, reservoirs, and the WTPs, as well as addition of new subsystems, would address the problem that water supply was inadequate to meet the growing needs of the population. Expansion of sewage connection networks, including the construction of new collection networks to serve peripheral regions, rehabilitation of existing aging sewage systems, and implementation of operational improvements in treatment and pumping stations would address the problem that existing systems were reaching capacity limits and were not reaching the entire population of the DF. Sectorization of the water supply system (through measurement and control districts), improved pressure control, implementation of water meters, and leak repairs would address high water losses during water production, distribution, and billing. Operational improvements, including renovation and rehabilitation of laboratories, acquisition of equipment to improve treatment and pumping stations, modernization of corporate governance, and implementation of environmental management systems, would increase CAESB's capacity to sustain and universalize services in an efficient manner.

The PCR's discussion of relevance cites shortcomings with the specification of some outcome indicators and the need to incorporate several additional indicators beyond the formal results framework to capture fully achievement of the project's objectives. OVE notes that the quality of the indicators is discussed under effectiveness and taken into account under the effectiveness rating. The project was strongly relevant to country development needs, country strategy, and Bank strategy, and its vertical logic plausibly connected planned outputs to anticipated outcomes. OVE therefore disagrees with Management's rating of relevance Satisfactory. OVE rates relevance **Excellent**.

Relevance rating	Excellent
------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on May 01, 2014 and reached eligibility on April 24, 2015. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix registered in the PMR of the first cycle after eligibility (PMR+E) are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-June 2015 (first period) for the purposes of this validation.

### 1. Assessment by objective

#### Objective 1: Expansion and recovery of water production systems

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1. Water production flow	Liters/second (L/s)	9,912	10,412	12,612	540	1.0
2. Number of households with new water services	Number of households	0	13,498	68,531	508	1.0
3. Percentage of the population with household access to the drinking water network	Percent of households	98.04	99.24	99	80	0.8
Average achievement ratio for objective 1						0.93

Indicator 1: The PCR notes that the target for water production flow was exceeded due to the entry into operation of the large Corumbá system, which was not foreseen when the operation was prepared, and which has a production capacity of 2,800 L/s. This raises questions about attribution of observed results entirely to the project's interventions, though the project's interventions on recovered and revitalized water supply systems and improved water treatment plants also plausibly contributed to the achieved outcome.

Indicator 2: This indicator is taken as measuring the number of households with access to new water services. The target was exceeded due to coverage of more households in the Sol Nascente region than initially planned.

Indicator 3: The PCR does not explain why the coverage target was not met. Census data indicate that the population of the Federal District increased from 2.57 million in 2010 to 2.82 million in 2022, which could have affected achievement of a per-capita indicator.

Rating of objective 1: Satisfactory

#### Objective 2: Restoration and expansion of the sanitary sewerage network

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
4. Households with new sanitation services	Number of households	0	13,692	121,700	889	1.0
5. Households whose sewage is treated	Number of households	0	13,692	117,121	855	1.0
6. Percentage of the population with access to a sewerage system	Percent of population	81.97	84.97	92.13	339	1.0
Average achievement ratio for objective 2						1.0

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 4: The Loan Proposal considered the number of households with new sanitation services as an output, but the PMR+E and PCR include it as an outcome indicator. OVE takes this indicator to measure *access* to new sanitation services. As the PCR notes, the target for this indicator was too modest, as the intervention was larger than originally planned, accounting for significant overachievement of the target.

Indicator 5: This indicator also vastly exceeded its target, meaning that the target was again too modest.

Indicator 6: As with the two previous indicators, the target for indicator 6 was modest. The targeted level of increase in coverage was exceeded more than threefold.

Rating of objective 2: Excellent

### Objective 3: Reduction in losses in water production, distribution, and invoicing

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
7. Loss rate per connection	Liters/day/connection	372	308.1	316	87.6	0.88
Average achievement ratio for objective 3						0.88

Indicator 7: The baseline for loss rate per connection was specified as 261 liters/day/connection in the PMR+E. The target was set at a reduction to 246 liters/day/connection in the Loan Proposal but was adjusted to 216.19 in the PMR+E, as CAESB judged the initial target to be insufficiently ambitious. The PCR explains, however, that the baseline was later found to be 372 rather than 261, verified through CAESB reports from 2017 through 2022. The adjusted target presented in the PCR of 308.1 liters/day/connection represents the same percentage change as from the Loan Proposal's baseline, and it is a more ambitious target than that in the PMR+E. OVE accepts the PCR's change. The project achieved 87.6% of the planned reduction in loss rate per connection, with the shortfall due to incomplete implementation of network sectorization works. The achievement ratio is 0.88.

Rating of objective 3: Satisfactory

### Objective 4: Reduction of the utilization index of the water production capacity of the systems operated by CAESB

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
8. Utilization rate of installed water production capacity	Ratio of actual water flow to production capacity	69.06	74.06	71.88	56.4	0.56
Average achievement ratio for objective 4						0.56

Indicator 8: The PCR states that CAESB considers the target value for this indicator to be in the range of 65%-75%, as values below 65% indicate underutilization of the system, while values above 75% represent potential issues with lack of capacity. The PCR notes that the

## 6. EFFECTIVENESS

baseline value was within the acceptable range, and that the target should have been expressed in terms of remaining within that range. The PCR therefore considers the target to have been achieved, since the index remained within the 65%-75% target range. The PCR does not explain why a target value of an increase to 74.06% was specified in the PMR+E. In the absence of this information, OVE rates the indicator according to the target value expressed in the PMR+E, with an achievement ratio of 0.56.

Rating of objective 4: Partly unsatisfactory

### Objective 5: Strengthening of specific aspects of CAESB's corporate governance

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
9. Percentage of effluent samples from WWTPs that meet National Water and Basic Sanitation Agency quality standards	Percentage	85.19	88.17	88.58	114	1.0
10. Operational reliability of the sewerage transport system	Sewer overflows/year	235	55	146	49.4	0.49
11. Energy efficiency index	kWh/m <sup>3</sup>	0.792	0.76	0.76	100	1.0
12. Number of accesses to the environmental management system	Number of accesses by CAESB staff	0	2000	2900	145	1.0
13. Sewerage station operational improvement <sup>a</sup>	Overflow hours/year	173	40.5	42	98.9	N/A
14. Number of activities monitored by the environmental management system <sup>b</sup>	Number of activities	1	7	7	100	N/A
Average achievement ratio for objective 5						0.87

Note: <sup>a</sup> Added by PCR and rejected by OVE. <sup>b</sup> Added during execution and rejected by OVE.

Indicator 9: According to the PCR, the target for sewage effluent standards was exceeded due to the implementation of a modern and efficient sewage treatment station at Lake Paranoá.

Indicator 10: The target for operational reliability of the sewerage transport system was less than half achieved, with an achievement ratio of 0.49. The PCR notes that achievement was affected by the 2017-18 water crisis in Brasilia, which diverted CAESB's attention to emergency water supply actions.

Indicator 11: The PMR+E specified a baseline value of 0.68 and a target of 0.65 for the energy efficiency indicator. CAESB adjusted the baseline value in 2015 to 0.792 using updated data, and the adjusted target of 0.76 represented the same percentage change as the original baseline/target. OVE accepts this change. The indicator achieved 100% of its target.

Indicator 12: The indicator on number of accesses to the environmental management system, representing increased use of the system by CAESB staff overachieved its target.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 13: The PCR added the station operational improvement (hours of overflow) indicator to reflect outcomes associated with modernization of pumping stations, and to complement the indicator on number of overflows with an indication of the severity of the overflows (measured in hours). The target was set with the same percentage change as the indicator for number of overflows per year. However, this indicator was added in the PMR January-December 2022, after the project had reached 95% disbursement. As per the 2020 PCR guidelines, new indicators to measure specific objectives can only be added **during project** execution (par. 2.3), that is, until the last PMR of phase 2 of the project cycle (the PMR before the project has reached 95% disbursement). OVE may accept indicators added at PCR time (after phase 2 of the project cycle) in exceptional cases, when the added indicator is a proxy of an indicator for which data is missing, or when there were no indicators to measure a specific objective. Since indicator 13 was added at PCR time and does not fall in any of the two cases explained above, OVE does not consider it for validation purposes.

Indicator 14: The PCR includes an outcome indicator, not in the Loan Proposal or PMR+E, for number of activities monitored by the environmental management system, with a baseline of 1 and achievement of 7. This indicator was added during execution, in the PMR January-December 2015. However, this indicator is more appropriately viewed as an output, as it does not provide information on the types of activities monitored or results of that monitoring. OVE does not accept this indicator as an outcome.

Rating of objective 5: Satisfactory

### 2. Outputs

Outputs were reported as in the PMR+E and delivered largely as planned, with two exceptions: two planned laboratories for monitoring water quality were not established, and planned revitalization and reforestation measures were not taken to offset WWTP CO<sub>2</sub> emissions. These shortfalls did not affect the logic connecting implemented outputs and achieved outcomes.

Attribution: The PCR's counterfactual analysis convincingly argues that the observed outcomes were directly attributable to project-supported activities. Revitalization of existing water systems, adding new systems, and reinforcing system connections clearly led to expansion of water production and increases in reserve capacity. Extension of sewage collection networks to several peripheral regions, improvements in the safety and operation of pumping and treatment stations, and rehabilitation of collectors and interceptors clearly improved sewerage infrastructure and led to expansion and enhancement of the sanitary sewage system. Implementation of loss reduction and control programs, installation of water meters, and designation of measurement and control districts led to reduction of losses in water production and distribution as well as stabilization of water utilization rates. Implementation of action plans to modernize corporate governance, updating of the water and sewage master plan, and strengthening in the areas of communication strategy, environmental management, and information technology led to overall strengthening of CAESB's corporate governance.

OVE agrees with Management's rating of effectiveness **Satisfactory**.

Effectiveness rating	Satisfactory
----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

At project approval, a sample of proposed projects under the operation (corresponding to 27% of the program's direct costs) were subjected to an analysis of alternatives in order to identify the least-cost option, using a base date of December 2012 for benefits and costs. Costs considered for the analysis were incremental investment, and operation and maintenance costs. Benefits were calculated in terms of the gross benefits generated by changes in supply and/or price, taking into consideration the aggregate demand curve of each consumer group over the evaluation horizon. The economic value of sewerage benefits was obtained through a nonparametric estimation of willingness to pay, which was compared to the willingness to pay obtained for similar projects in other comparable cities in Brazil. Drinking water interventions were analyzed using the SIMOP public works simulator, a Bank-developed model that simulates consumption, distribution, and production of drinking water in the public system for the purpose of calculating economic benefits.

A cost-benefit analysis (CBA) was then performed for each chosen alternative. The ex ante CBA was performed for each intervention by river basin, separating the benefits generated by each sewerage work when technically possible, together with a global analysis for all interventions by river basin. Over a 25-year time horizon (2013-2037), the analysis found that the projects in the sample were economically viable, with internal rates of return (IRRs) exceeding 12% per year and benefit-cost ratios above 1, with two exceptions: the Jardim Botânico and São Bartolomeu sanitary sewerage projects, which were nonetheless recommended for inclusion because those technical solutions represented the least-cost alternative in each case and because there were clear specific but unquantifiable environmental and social benefits. The positive results for the CBAs were robust to cost increases up to 50% and reductions in benefits up to 30% for water projects, and to cost increases up to 30% and reductions in benefits up to 15% for sewerage projects.

The CBA was repeated at project closure using the same methodology but taking into account the extension of the implementation period and resulting reduction in the benefit projection period, finding an overall IRR of 15.3%. The analysis used actual costs with price adjustment ratios, while benefits were based on a demand curve that used estimated consumption rather than actual observed consumption. This approach was justified to correct for distortions caused by hydric crises and the COVID-19 pandemic. Benefit-cost ratios for each individual intervention were above 1, with rates of return ranging from 13.6% to 37.7%. The sample of individual interventions included those assessed at appraisal plus several additional regions.

Although the CBA methodology at both appraisal and completion was sound, neither the Loan Proposal nor PCR explained how the sample interventions were chosen, making it impossible to determine whether they constituted a representative sample. In addition, the PCR notes that, although the cost and time analysis was satisfactory throughout project execution, the extension of almost three years could have impacted project efficiency. The PCR further notes that delays stemmed from both external factors (primarily the 2017-2018 water crisis and then the COVID-19 pandemic) and internal factors (the large number of contracts/hires and turnover in CAESB's governing body).

On this basis, OVE agrees with Management's rating of efficiency **Satisfactory**.

Efficiency rating	Satisfactory
-------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The risk of deterioration of installed and upgraded water supply and sewerage systems is low, as CAESB has in place well-established procedures for routine equipment maintenance and well-structured human resources, including three superintendencies with operations and maintenance responsibilities. These services are financially supported by CAESB's own revenues. The risk of deteriorating water quality is also low, mitigated by CAESB having hired a company to provide specialized technical consultancy services for governance and organizational culture. With this support, it is unlikely that CAESB management will permit actions that will compromise the company's focused attention on environmental issues. There is slightly higher risk, however, to the project's achievements in reduction of water losses, stemming from aging networks, high pressure in networks, and illegal connections. These medium risks are well mitigated by CAESB's routine maintenance procedures and by a social tariff structure that lowers the cost of sanitation services for low-income families, reducing incentives for illegal connections. The PCR does not discuss the extent to which the project's interventions in sectorization of distribution networks and metering contribute to mitigating water loss risks.

### 2. Safeguards performance

The project was classified as a category "B" operation, and an Environmental and Social Management Plan (PGAS) was prepared. Its objectives were to prevent, minimize, or compensate for any environmental or social impacts that arose from execution of the project's works or activities. Given the nature of the financed works, the project's impacts were expected to be mostly positive, including improvement of sanitary and environmental conditions in its action areas, job creation during the works period, a rise in real estate property values, and attraction of investment to the benefited areas. Potential negative impacts generated by the works included dust, interruption of traffic flows, and other disturbances typical of works undertaken in urban environments. CAESB provided the necessary institutional support for PGAS implementation.

A Social Communication Plan was also prepared to disseminate information to local populations potentially directly affected by project-supported works. This Plan contained three lines of action: institutional marketing, communication with affected populations, and workers' awareness.

The PCR notes that all environmental and social risks were addressed as planned, and that there are no pending environmental issues.

OVE agrees with Management's rating sustainability **Satisfactory**.

<b>Sustainability rating</b>	Satisfactory
------------------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

The project was strongly relevant to country conditions, government strategy, and Bank strategy, and its vertical logic was sound at approval and remained sound during implementation. Management rated relevance **Satisfactory** rather than **Excellent** because of

## 9. OVERALL OUTCOME

moderate shortcomings with some of the results indicators. OVE considered such shortcomings as part of project effectiveness and therefore rated relevance Excellent. The project fully achieved its objective to restore and expand the sewerage network, and almost fully achieved its objectives to expand and recover water production systems, to reduce losses in water production, distribution, and invoicing, and to strengthen CAESB's corporate governance. Achievement of the objective related to the water utilization index is difficult to assess, as there was a lack of clarity on the outcome target. Effectiveness is therefore rated Satisfactory. Efficiency is rated Satisfactory based on a positive CBA, but there are questions about the selection of the sample used for the CBA calculation and concerns about operational efficiency. Sustainability is rated Satisfactory because of ongoing institutional and operations/maintenance activities at CAESB, but some risk exists to achieved outcomes posed by aging water supply networks.

Based on these ratings, OVE agrees with Management's rating of Outcome **Successful**.

<b>Overall outcome rating</b>	Successful
-------------------------------	------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

The Bank provided CAESB at the preparation stage with appropriate technical support for defining the project's structure, scope of actions to be carried out, and implementation mechanisms. Lessons learned from previous Bank-financed programs in Brazil's water and sanitation sector included the need to invest in consumer education, technology, and human resources before launching a loss reduction program; the need to undertake field surveys and prospecting to identify potential interferences and establish clarity on urban land use; the importance of including resources in the project budget to cover potential exchange rate losses; the key role of stakeholder participation in all phases of a project and to integrate effectively with other DF agencies executing works; and the importance of specifying precise indicators that are easily associated with a project.

An analysis was performed at appraisal of beneficiaries' payment capacity, finding that even under special rates for low-income customers, the average monthly water and sewerage bill would represent 5%-8% of monthly income, indicating a need to review the special rate for this group.

The project's development logic was sound. Institutional responsibility for monitoring and evaluation was clearly specified. Most indicators were SMART (specific, measurable, achievable, relevant, and timely), with baselines and targets set. The indicators were appropriate measures of outputs and outcomes, though some of the indicators designated as outcomes were more appropriately seen as outputs.

The PCR notes that some of the works initially prepared under the project lacked technical details, creating a need to prepare some new terms of reference and causing execution delays during the initial years of implementation.

Quality at entry rating: Satisfactory

## 10. BANK PERFORMANCE

### 2. Quality of supervision

The Bank carried out appropriate supervision missions as planned, holding and participating in technical events and high-level discussions. Project extensions were processed efficiently in response to challenges that arose, including a localized water crisis and the COVID-19 pandemic. The PCR (p. 38) notes that “the Bank’s role was essential for implementing the project and achieving its objectives.” The PCR does not state whether a review of water and sewerage rates for low-income customers was conducted.

Quality of supervision rating: Satisfactory

OVE agrees with Management’s rating Bank performance **Satisfactory**.

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

CAESB was responsible for the program’s coordination, execution, evaluation, monitoring, and compliance with Bank policies. Institutional assessment undertaken at appraisal found that CAESB had adequate institutional capacity and low level of institutional risk on fiduciary matters. Lack of direct experience among CAESB technical staff with Bank-financed projects was mitigated through the assigning of an International Programs Management Unit (PUGP) full-time to the project, the contracting of a firm specializing in project management to support this unit, and training and monitoring by the Bank’s fiduciary team. The PUGP team included specialists in engineering, finance-accounting, planning and control, environment, and procurement. During implementation, CAESB shifted to a more decentralized management structure that increased its agility in identifying and addressing challenges. According to the PCR, this decentralization helped CAESB to adapt proactively to new circumstances, including frequent turnover in its own leadership. Regular portfolio reviews provided a useful channel for discussing issues and achieving consensus on necessary changes.

The M&E plan at appraisal noted that CAESB would file six-monthly status reports with the Bank, and that an independent consultant would submit a progress report 24 months after eligibility. Reporting took place as planned on both project indicators and environmental and social management plan implementation.

OVE agrees with Management’s rating Borrower performance **Satisfactory**.

<b>Borrower performance rating</b>	Satisfactory
------------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 40-41) offers findings and recommendations along four dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, public processes/actors, and risk management. Its most compelling findings center on the need to allow for adequate preparation time during an operation’s design phase so that all necessary technical detail can be incorporated up front; considerations for setting reasonable implementation timetables; the utility of regular portfolio

## **12. LESSONS LEARNED**

reviews in complex projects involving multiple works; and the importance of flexibility in the face of unexpected externalities such as the water crisis.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers most aspects of project performance in a candid, concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes, explaining in detail the project's vertical logic. Its data are internally consistent, and consistent with supporting documents and matrices. The counterfactual analysis is detailed, objective-specific, and informed by relevant literature. The PCR's findings and recommendations, while brief, are insightful and should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country. However, there are minor shortcomings. The PCR's discussion of project sustainability in the main text focuses more on ex ante risks and mitigation than on risks moving forward following project completion. The Bank and Borrower Performance discussions are cursory.

<b>Quality of PCR rating</b>	Good
------------------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	The Acre Sustainable Development Program (PDSA-II)			
<b>Project number(s)</b>	BR-L1289			
<b>Loan number(s)</b>	2928/OC-BR			
<b>Original amount</b>	US\$72,000,000			
<b>Approval year</b>	2013			
<b>Original closing date</b>	7/17/2018			
<b>Actual closing date</b>	3/3/2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Estado de Acre			
<b>Executing agency</b>	Secretaria do Planejamento e Coordenação			
<b>Sector</b>	Environment and natural disasters			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$120,000,000 (IDB US\$72,000,000, GoB US\$48,000,000)	US\$94,090,450 (IDB US\$66,977,740 GoB US\$27,112,711)		
<b>Co-financing</b>	US\$0			US\$0
<b>Cancelled amount</b>				US\$5,022,260

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Partly unsuccessful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by:</b>	Federico Fraga	
<b>Reviewed by:</b>	Bertha Briceño	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Proposal (LP), the general objective of this project was to increase the contribution of the forestry and agroforestry sector to economic growth and poverty reduction in the State of Acre (SAC) while keeping deforestation under control. The Loan Contract (LC) defined the same general objective. Neither the LP nor the LC defined specific objectives.

The PCR defined three specific objectives (SO) based on the vertical logic of the project and on the objectives of each component: (i) expand public and community forests authorized for sustainable forest management; (ii) link rural producers to competitive and sustainable production chains for agroforestry products; and (iii) strengthen the supply and quality of public services in forestry and environmental management in Acre. However, the PMR January-December (second period) of 2013 used for purposes of validation (see section 6) included a different statement of specific objectives (outcomes): (i) expansion and consolidation of protected areas and community forests for sustainable use; (ii) promotion of competitive and sustainable forestry and agroforestry value chains; and (iii) public forestry and agroforestry management.

Given the lack of specific objectives defined at project approval and considering (i) the general objective of the project and (ii) the different definitions of specific objectives included in the PCR and the PMR (2013 second period), OVE derives the following three outcome-oriented specific objectives for purposes of validation.

Objective number	Objective name
Objective 1	Expand and consolidate protected areas and community forests for sustainable use
Objective 2	Increase access of rural producers to sustainable and competitive forestry and agroforestry value chains
Objective 3	Strengthen the supply and quality of public services in forestry and environment management in Acre

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

**Component 1: Expanding and consolidating protected areas and community forests for sustainable use** (US\$37,160,000 original amount; US\$32,940,996 actual amount). This included the following subcomponents: (1.1) expansion and consolidation of the State Forest for sustainable production; and (1.2) support to community forest management. Subcomponent 1.1 aimed to expand and consolidate the State Forests and complete requirements for sustainable production; subcomponent 1.2 aimed to provide technical assistance and financial support to facilitate linking rural producers to viable forestry value chains.

**Component 2: Promotion of competitive and sustainable forestry and agroforestry value chains** (US\$55,380,000 original amount; US\$44,740,048 actual amount). This component aimed to assist in establishing viable business links to competitive and sustainable agroforestry value chains. It entailed three different but complementary subcomponents: (2.1) business promotion of forestry and agroforestry businesses; (2.2) a matching grant mechanism to foster value chain development; and (2.3) establishment of a private equity fund focused on viable reforestation projects.

**Component 3: Strengthening of sustainable forest and agroforestry public management** (US\$18,410,000 original amount; US\$15,499,423 actual amount). This component aimed to establish an enabling policy and regulatory environment for the forestry and agroforestry sector, improve the institutional capacity of the forestry and agroforestry sector, and promote effective engagement with all stakeholders.

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

The project had no formal reformulation. However, it had four contractual modifications: (i) on 04/13/2018: the disbursement period was extended by three years and there was a reallocation of resources; (ii) on 12/17/2018: the amount of the SAC's counterpart was reduced from US\$48 million to US\$27.1 million, with no changes to the loan amount; (iii) on 12/9/2019 the disbursement period was extended to 11/17/2020; and (iv) on 7/2/2020 the disbursement period was extended to 11/17/2021 (PCR, p. 25). The reduction in the State's counterpart did not impact the execution of the activities, as this was related to exchange rate gains, based on the depreciation of the Real against the dollar.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

At the time of approval and during its execution, the project was aligned with the SAC's Multi-Year Plans 2012-2015, 2016-2019 and 2020-2023. In general, these Plans promoted, among other things, the development of production chains in Special Production Zones (which include practically all project regions) to increase the income of family producers, medium producers, and indigenous communities; the enhancement of environmental management through community empowerment and sustainable use of the State's natural resources, and the introduction of structural changes to promote a low carbon economy in Acre. The project was also aligned with the Forest Management Program, which sought to promote sustainable and multiple uses of the forest and social inclusion.

Despite such alignment, during implementation government priorities changed in 2018. The government's focus shifted towards prioritizing the expansion of agriculture, including milk production, and the expansion of the cattle herd in an extensive regime. In this context, the project lost relevance and there were also implementation delays.

##### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

At approval, PDSA II was aligned with the IDB's Country Strategy with Brazil (2012-2014), with the following strategic objectives: (i) support the institutional strengthening of the legal and regulatory framework and promote the protection of terrestrial, coastal, and marine ecosystems, as well as reducing deforestation; and (ii) promote employment, income, food security and agro-industrial diversification in rural areas. The first strategic objective was supported through components 1 and 3, which proposed to expand and consolidate protected areas and establish an enabling policy and regulatory framework for the forestry and agroforestry sector. The second objective was supported through components 1 and 2, which aimed at expanding and consolidating protected areas and community forests for sustainable use while promoting competitive and sustainable forestry and agroforestry value chains.

PDSA II was not aligned with any of the strategic objectives of the IDB Country Strategies 2016-2018, nor 2019-2022. Although the Country Strategies included climate change as a crosscutting issue, the actions proposed did not include protection of terrestrial ecosystems or the reduction of deforestation.

PDSA II was aligned with the Bank's Institutional Strategy 2010-2020 as well as its 2020-2023 update, by supporting the strengthening of institutional capacity and respect for laws, through investments that improved the sustainable management of state forests, and by supporting insertion in value chains, through financing business plans to support small producers to establish feasible links with agroforestry value chains.

## 5. RELEVANCE

### 3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)

The design of PDSA II built upon PDSA-I, which aimed at breaking the vicious cycle of chronic poverty, deforestation, and low economic returns in the forestry sector of the SAC due to a combination of unclear land rights to forest lands, lack of effective governance and low productivity of forestry activities. The main lines of intervention of PDSA-I were associated with improving environmental governance; reducing open access to forests; rehabilitating public infrastructure and promoting the adoption of locally relevant technologies to increase productivity of the forestry sector.

PDSA II was based on a sector diagnosis that identified the persistence of the following sector challenges: (i) few areas were formalized as protected areas for sustainable use, and, consequently, were subject to greater vulnerability to deforestation and lack of revenue from forest concessions; (ii) agroforestry products by small rural producers and traditional communities lacked value added and competitiveness due to barriers in establishing commercial links with value chains; and (iii) low capacity of the State's institutions to provide relevant key services related to land titling and management, granting of environmental licenses, legal monitoring and enforcement, and management of state forests. To address the first two challenges the project sought to expand public and community forests authorized for sustainable forest management (Component 1); link rural producers to sustainable competitive supply chains for agroforestry products (Component 2). Component 3 proposed to strengthen supply and quality of public services in forestry and environment management in Acre. Its activities included the implementation of strategic management plans, decentralization of support to public services of forestry management, modernization of public agencies, State Forestry Law with regulatory package for forestry concessions and benefit sharing reviewed. The implementation of these components would contribute to achieving the general objectives of the project (general objectives being "increasing the contribution of the forestry and agroforestry sector to economic growth and poverty reduction in the SAC, while keeping deforestation under control").

However, the project design showed some limitations regarding alignment with context realities during implementation. For example, the indicator "1.2 Total revenue raised from state public forestry concessions" was subject to certain legal conditions not considered by the project (legislative approval for the creation of State Public Forests), that affected the achievement of the target.

In summary, although the project was aligned with the SAC's development needs, it was only aligned with government priorities and the IDB's country strategy with Brazil at approval but not during implementation and closure. The vertical logic was adequately defined, except for shortcomings related to context realities mentioned above. OVE agrees with Management's rating of "Satisfactory."

Relevance rating	Satisfactory
------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on April 10, 2013 and reached eligibility on August 26, 2013. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix made after eligibility and reported in the following PMR (PMR+E) are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-December (second period) of 2013 for the purposes of this validation.

### **1. Assessment by objective**

#### **Objective 1: Expand and consolidate protected areas and community forests for sustainable use**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1.1 Hectares of "State Public Forests" ready to be auctioned for the private sector (long-term assurance of timber supply)	thousand Ha	0	240	238.61	99	0.99
1.2 Total revenue raised from "State Public Forest Concessions (R\$ million)"	million R\$	0	324	0	0	0
1.3 Hectares of forest management for small farmers from Traditional Communities with PMFS and POAs approved and released for sustainable forest production.	Ha	25,000	205,000	76,875.63	29	0.29
<b>Average achievement ratio for objective 1</b>						<b>0.43</b>

Regarding indicator 1.1, the PCR reports that 238.61 thousand hectares are ready to be auctioned to the private sector. The difference with the target represents the land granted to farmers from traditional communities in a situation of social vulnerability. Note that the indicator "ready to be auctioned" does not capture an increase in sustainable use of the public and community forests, which was the intended goal.

Indicator 1.2 had zero achievement given that of the 240,000 hectares expected to be granted for exploration by the private sector, none are generating income. The PCR explains that underachievement is due to delays in approval of the State Law that deals with the concession of public forests in Acre by the time of PCR completion.

Indicator 1.3 had a partial achievement of 29%. Of the targeted 205,000 hectares, 76,875 hectares had sustainable forest management plans (SFMP) and annual operating plans (AOP) that were approved and released for use. Note that although these areas were approved and released for use, they do not guarantee an increase in the sustainable use of the protected areas and community forests. The remainder hectares correspond to areas where producers did not follow the licensing process and, therefore, the areas could not be released for sustainable forestry use. According to the PCR, there is no record of the use being made of these areas; interviews indicated that traditional communities did not have the structure and/or

## 6. EFFECTIVENESS

capacities to work within sustainable management standards. According to the final project report prepared by the executing agency (Optional Annex XI – Relatório de Avaliação Final do Programa), there are also records of public civil action from the Federal Public Ministry that identified deforestation actions in the Antimary State Forest between the years 2011 and 2018, attributed to “land grabbing in the area destined for traditional communities.”<sup>1</sup>

An additional indicator “1.4. Number of contracts between forestry companies and organizations of rural producers for sustainable forest management (short to medium-term assurance of timber supply” was mapped to Objective 1. However, OVE considers it better reflects the increase in access of rural producers to value chains (Objective 2). Therefore, OVE assesses its achievement under Objective 2.

Overall, the average achievement for this objective was 43% which corresponds to a rating of “unsatisfactory”. Note that none of the indicators included measure the sustainable use of protected areas and community forests. Based on the achievement, OVE agrees with Management’s rating of this objective as “unsatisfactory.”

Rating of objective 1: Unsatisfactory

### **Objective 2: Increase access of rural producers to sustainable and competitive forestry and agroforestry value chains**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
2.1 Number of new companies choosing to purchase forestry and agroforestry products from producers located in the State of Acre <sup>a</sup>	# of companies	0	5	5	100	0
2.2 Small farmers and traditional communities that adhere to sustainable agroforestry value chains	# of families	0	7,363	3,725	51	0.51
2.3 Hectares referring to the number of contracts signed between medium and large owners in the private equity fund (Fundo de Investimento em Participações – FIP)	Hectares	0	15,000	0	0	0
1.4 Number of contracts between forestry companies and organizations of rural producers for sustainable forest management (short to medium-term assurance of timber supply) <sup>b</sup>	# of contracts	10	90	2	-10	0
Average achievement ratio for objective 2						0.13

Note: <sup>a</sup> Not attributable. <sup>b</sup> Indicator mapped under objective 2 by OVE.

<sup>1</sup>

<https://jusclima2030.jfrs.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Inicial-Acao-Civil-Publica-10058857820214013200.pdf>

## 6. EFFECTIVENESS

Regarding indicator 2.1, the PCR reports that there was full achievement, with no further details. Its achievement is related to the output 8 “Interest of markets and potential investors in forestry and agroforestry production chains in the State of Acre increased” measured in number of contracts. However, the final project report (Optional Annex XI – Relatório de Avaliação Final do Programa) highlights that based on the means of verification, it is not possible to claim that the reported value corresponds to new contracts (p. 46), thus this achievement cannot be attributed to the project. Therefore, due to the lack of evidence in the number of new contracts, OVE assigns zero to the achievement of this indicator.

With respect to indicator 2.2, the PCR reports that progress was measured considering the number of business plans signed and financed by PDSA II. The final project report (PCR Annex XI) notes that 3,725 families benefited. The PCR incorrectly uses interchangeably the terms “families” and “farmers”, noting in the results matrix (p. 17) that there were 3,747 “farmers” benefited, but that “families” benefited were 3,725 (p. 19). Following the final project report (p. 45) the difference between 3,747 and 3,725 is explained by the exclusion of 22 families whose business plans were canceled. Overall, the indicator reached 51% of its target, and the PCR reports that this was linked to the full achievement of output 9: “MSMEs receiving technical assistance for the adoption of new technologies, management techniques, and participation in sustainable production chains to traditional communities and small producers.”

There was no progress in indicator 2.3. The PCR indicates that the reasons for the lack of progress could not be identified, but changes in government priorities in 2018 may have contributed.

Finally, indicator 1.4, mapped under O1 in the PCR, shows that only two contracts between forestry companies and organizations of rural producers were signed during the timeframe of the project. The PCR reports that no further information was identified about this indicator, for example, regarding the reason why contracts in force at the time of project approval (and which constituted the baseline) were not renewed. The PCR also highlights that, due to the difficulties involved in negotiating contracts between small rural producers and organizations, the original target of 90 contracts was probably overestimated.

Overall, the average achievement for this objective was 13%. Considering that the project implemented a series of activities related to enhancing the organization of rural producers in socio-productive associations; providing technical assistance and training for MSMEs to access new technologies and strengthening communication and negotiation channels between producers and new companies, progress can be attributed to the project. Based on the achievement, OVE rates this objective as “unsatisfactory” (Management: “partly unsatisfactory”).

Rating of objective 2: Unsatisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

### **Objective 3: Strengthen the supply and quality of public services in forestry and environment management in Acre**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
3.1 Number of hectares of state forests properly managed by SEDENS in accordance with the Sustainable Forest Management Plans-PMFS and forest concession contracts	Hectares	23,000	323,000	678,000	218	1
3.2 Number of rural properties per year receiving environmental license (LAR) according to Forestry Code <sup>a</sup>	# of licenses	195	1,500	53,720	4,102	1
3.3 Number of government institutions (SEDENS; IMAC; ITERACRE; SEMA; SEAPROF) able to monitor and report performance against previously agreed performance targets	# of institutions	0	5	9	180	1
Average achievement ratio for objective 3						1

Note: <sup>a</sup> Not attributable.

The PCR reports that all indicators under SO3 exceeded their targets.

Regarding indicator 3.1, the state forests counted for the purposes of this indicator were Liberdade (122,530ha), Mogno (140,780ha), Gregório (213,040ha), Afluente/Jurupari (155,130ha) and Antimary (46,911ha), with all these areas being under approved management plans and forestry concession contracts. Considering that the project implemented a series of outputs related to the development and execution of strategic plans as a management tool at SEDENS, SEMA, IMAC, SEAPROF, and ITERACRE; the creation of supporting structures for public services in sustainable forestry, environmental management, and decentralized rural extension services; implementation of environmental and forestry information management systems and capacity building across State institutions regarding organization, operational procedures, and processes, progress in indicator 3.1 can be attributed to the project.

Indicator 3.2 largely exceeded the original target, in a context in which the new Brazilian forestry code was promulgated after the approval of the project. Among the requirements of the new code was the need to create a rural environmental registry and for rural properties to obtain the environmental license (LAR), which led to a large increase in their demand. This had not been foreseen in the project design. The PCR indicates that the project's activities related to supporting structures for public services in sustainable forestry, implementing environmental and forestry information management systems, among others, contributed to this result, as they provided the enabling environment. OVE notes, however, that there is not enough evidence to assume that, in the absence of the Forestry Code regulatory change, the increase in the

## 6. EFFECTIVENESS

demand and the subsequent issuance of environmental licenses would have occurred on the scale on which it did.

Finally, indicator 3.3 also exceeded the original target, and this can be attributed to the project through the implementation of training courses, hiring of consultants, improvements in physical infrastructure, purchases of equipment, software, and the installation of research laboratories.

The average achievement ratio is 1 for this objective. However, given the questions regarding attribution of results, rates this objective as "Satisfactory" (Management: "excellent").

Rating of objective 3: Satisfactory

## 2. Outputs

During the eligibility phase, the number of outputs was adjusted from 18 to 15. Average progress in output completion was 92%. The PCR highlights that the exclusion of the output "State system of forestry concessions designed and implemented" during eligibility phase, created a gap in the vertical logic, since the result indicator "Total revenue raised from state public forestry concessions (millions of R\$)" was left with no product directly associated with it. However, the PCR also reports that lack of progress in such indicator was due to delays in approval of State Laws dealing with the concession of public forests in Acre during the timeframe of the project.

In summary, considering the "unsatisfactory" ratings for SO1 and SO2, and the "satisfactory" rating for SO3, OVE rates Effectiveness "partly unsatisfactory."

<b>Effectiveness rating</b>	Partly unsatisfactory
-----------------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR efficiency analysis was based on a cost-benefit analysis (CBA), which covers 100% of the costs reported in the PMR at project closure (US\$94 million). The benefits arise from increased carbon sequestration, as one of the results of avoided deforestation. The analysis considered the amount of 451 ton/Ha of CO<sub>2</sub> avoided, following the study by Saatchi et al. (2011), which includes estimates of carbon stocks in tropical forests and country averages. The analysis used data from the High-Level Commission Report on Carbon Prices to estimate the monetary value of avoided carbon emissions; it adopts an initial value per ton of carbon sequestration of US\$90 in 2022 and, from 2023 onwards, estimates annual growth of such value at an average rate of 2.25%, based on the referred report. The analysis assumes that the project will avoid deforestation in the areas subject to intervention. With a deforestation rate of 0.27% verified at the end of the project, the analysis assumes that the effective deforestation avoided would be 0.18%.

Overall, considering the total costs incurred by the project, and accounting for the theoretical financial benefits from avoided carbon emissions for a period of 20 years (2022 to 2042), the study arrives at a NPV of US\$86,892,203.99 (discount rate of 12% per year), IRR of 19.05% and B/C of 1.53, demonstrating the economic and financial viability of the Program. A sensitivity analysis was also carried out, varying the discount rate, CO<sub>2</sub> prices and deforestation rates, with the B/C ratio being above 1 for 88% of the cases.

## 7. EFFICIENCY

OVE makes the following observations:

1. The CBA presents arguments showing that protected areas by itself do not avoid deforestation. Sustainable economic use for the forest must be established through the involvement of local communities and companies. Regulatory enforcement and strong governance are also a requirement for these initiatives to be successful in terms of avoided deforestation. Although there was no impact evaluation, in response to the draft validation note management provided data showing that the increase in deforestation in the State is similar to that of other States in the Amazon region, and that for the whole State of Acre, the increase in deforestation is much higher than what it is for the area of intervention of the project (280% compared to 60%), reinforcing the assumption on the benefits of avoided deforestation.
2. In 2018, the government's focus shifted towards prioritizing the expansion of agriculture, including milk production, and the expansion of the cattle herd in an extensive regime.
3. The limitations to the continuation of outcomes, described in the sustainability criterion (see next section for the details), make assumptions for the avoidance of deforestation less plausible.

Considering the results and these minor observations, OVE assigns "Satisfactory" to the efficiency criterion, in agreement with Management's rating".

Efficiency rating	Satisfactory
-------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

According to the PCR, the main risk that materialized during implementation was the change in the State's political priorities, which shifted towards prioritizing the development of agribusiness. This affected implementation because the central objective of the project was no longer the focus of State's policies, making it difficult to coordinate the new priorities with the specific objectives of PDSA II. This risk, understood as of high level, was not foreseen in the design of the project and therefore there was no risk analysis and mitigation plan for it.

Other risks that may affect continuation of outcomes are i) the technical limitations by communities and rural producers to continue updating the SFMPs and AOPs (which may result in these plans not being approved again in the medium term) and to sustain their links with the sustainable agroforestry value chains; ii) the possible long legislative processes before the formal start of the forest concession system, which may derive in the legal and institutional framework for forest concessions that was developed within the project framework becoming outdated; and iii) financial limitations by public institutions to sustain facilities and equipment, as well as hiring and training of employees facilitated during the project. The PCR enumerates a series of measures that "contribute to sustainability", but it is unclear the extent to which these measures are in place: i) "institutional strengthening of government agencies could provide a support network for small rural producers", ii) "provision of a resource contingency so that, if the risk of a long legislative process materializes, a consultancy can be hired to promote the necessary updates to the legal documentation"; and iii) "The State of Acre having resources allocated in the budget for the maintenance of its government institutions."

### 2. Safeguards performance

## 8. SUSTAINABILITY

Following IDB's OP-703 - Environmental and Safeguards Compliance Policy, PDSA II was classified as category B, that is, it was understood as an operation with potential negative local and short-term environmental and social impacts. According to the PCR, the Executing Agency fulfilled its responsibilities relating to compliance with OP-703 and guaranteed the requirement to comply with labor legislation and the OSH Regulatory Standards (NRs) in its hiring, compliance with local legislation, including licensing and the implementation of consultation processes, grievance mechanisms and community participation in the discussion of management plans in their communities. However, the Program concluded its execution with some pending issues. In particular, the Land Regularization Plan for the Affluent Gleba and the Management Plan for the Jurupari Forest were not implemented within the loan implementation period. Such failure to develop plans could impact the regular housing situation of families on 149 lots, some in vulnerable situations. Consequently, the safeguards' performance rating by ESG at program completion was "partially unsatisfactory." A series of actions, included in the aid memoire of the August 2021 supervision mission were agreed to resolve these pending issues beyond PDSA II completion, which will be monitored by the Bank.

Overall, considering i) there are medium risks to the continuation of some of the outcomes achieved and it is not clear the extent to which mitigation measures suggested in the PCR are in place, and ii) safeguards performance at program completion was "partially unsatisfactory," mainly because the regular housing situation of a group of families was pending at project closure (and this constitutes a social liability of the project), OVE disagrees with Management rating of "Partly unsatisfactory" and rates the sustainability criterion as "Unsatisfactory."

Sustainability rating	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 9. OVERALL OUTCOME

Overall, the performance of the Project has been "partly unsuccessful" because of a "satisfactory" performance in relevance, a "partly unsatisfactory" performance in effectiveness and efficiency, and an "unsatisfactory" performance in sustainability.

OVE agrees with the global performance rating assigned by Management and with the individual ratings along all dimensions, except for sustainability. In effectiveness, regardless of assigning the same overall rating (Partly unsatisfactory), there were some discrepancies. OVE rated OS2 as "unsatisfactory" ("partly unsatisfactory" rating by Management) because "only 50% or less of the results indicators were met and are attributable to the project" (2020 PCR Guidelines). OVE rated SO3 as "satisfactory" because there is no conclusive evidence to entirely attribute the achievements in outcome indicator 3.2 to the project, amid a change in the regulatory context that favored progress ("excellent" rating by Management). In efficiency, OVE agrees with Management rating of Satisfactory. Finally, in sustainability, the main reasons behind OVE's rating is that the project still had a social liability at closure, given that the regular housing situation of a group of families was pending. In addition, it is not clear that mitigation measures are in place to address the risks to the continuation of outcomes. Therefore, OVE disagrees with Management rating of "Partly unsatisfactory" and rated the sustainability criterion as "Unsatisfactory."

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

Management rated quality at entry as “satisfactory” because “the Bank provided the executing agency with the necessary technical support, allocating a team of consultants to assist it and holding orientation meetings” (PCR, p. 30). According to OVE, there were some moderate shortcomings at the design phase. On the one hand, some of the outcome indicators (such as 1.2) had an ambitious target and its completion was conditioned by external factors (e.g., law approval), which affected the feasibility of achieving progress during the timeframe of the project. Furthermore, the PCR highlights that one of the main risks that materialized during implementation was a shift in political priorities and guidelines. However, this risk had not been foreseen in the design phase.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

During the execution of the project and according to the PCR, the Bank supported the Borrower by holding semi-annual monitoring meetings and providing necessary technical support. The Bank also sought to be flexible in relation to actions to adapt the project to externalities that arose, for example, in relation to the covid-19 pandemic. In this case, an emergency action to donate food from rural producers served by the project to needy families living in urban areas was incorporated. As major difficulties in implementing the project were identified, including changes in political guidelines and the financial crisis that the State of Acre began to face, the Bank sought to implement the necessary adaptation measures to ensure the continuity of the project. For example, the Bank agreed to reduce the total value of Loan Contract 2828/OC-BR by around 17%, through a reduction in the State's counterpart value.

Quality of supervision rating: Satisfactory

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

According to the PCR, a large turnover in the executing team, mainly due to changes in political authorities, led to a loss of institutional memory and faulty monitoring of implementation, especially during the first years of the project. The Borrower sought to remedy these shortcomings towards the last years of the program. For example, changes made at the project coordination level in 2019 contributed to accelerating implementation, improving coordination with sub-executors and communication with the IDB, among others. However, the late moment in which this change was made limited its transformative potential. Furthermore, according to the latest ESG report, the supervision mission held in mid-2021 found that the corrective plan that had been agreed in the previous mission with a view to enabling the completion of pending ESG issues after the end of the project had not been implemented.

<b>Borrower performance rating</b>	Partly unsatisfactory
------------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR provides a very good description of the main findings and recommendations across the relevant dimensions. Among them stands out the importance of reinforcing the actions of dialogue when changes in political authorities occur, as well as of considering changes in policies that could affect the expected results. The practice of portfolio reviews constitutes an opportunity for this dialogue, discussing actions to mitigate negative effects of adjustments in government priorities or changes in policies. Furthermore, M&E frameworks should include indicators that can be achieved within the authority of the project's governance, avoiding for example those that may depend directly or indirectly on the creation and approval of laws. In addition, the analysis of risks should include those factors in which the program has low governability, but which represent a high potential for impact on the execution of the program (such as a shift in the political priorities). For these cases, a risk mitigation plan must be provided.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR does a good job describing the relevance of the program and justifying its vertical logic. In addition, the effectiveness section presents information despite the limitations the PCR team had to access some relevant data. However, the section falls short in extracting all the relevant information from the final project report prepared by the executing agency (i.e., Relatório final) as noted in the effectiveness section of this validation. Regarding efficiency, a cost-benefit analysis was presented based on a theoretical model and not on the actual results achieved by the program. The sustainability section maps the risks to the continuation of results, but there is room for improvement in connection with the mitigation measures, since it is not clear to what extent the referred measures are in place. Finally, the PCR presented the issues the project faced during its implementation in a candid and clear way, and the analysis of findings and recommendations is complete and contributes to learning for future Bank operations. Given the shortcomings on effectiveness, efficiency and sustainability, OVE rates PCR quality as "Fair."

Quality of PCR rating	Fair
-----------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa Nacional de Desarrollo del Turismo en Bahía (PRODETUR NACIONAL BAHÍA)		
<b>Número(s) de proyecto</b>	BR-L1300		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2912/OC-BR		
<b>Monto original</b>	US\$50.822.905		
<b>Año de aprobación</b>	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	2019		
<b>Fecha real de cierre</b>	2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	NA		
<b>Prestatario</b>	Estado de Bahía		
<b>Unidad ejecutora</b>	Estado de Bahía, a través de la Secretaría de Turismo del Estado de Bahía (SETUR o SETUR BA)		
<b>Sector</b>	Turismo sostenible		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$82.038.175 (BID US\$50.822.905, GdB US\$31.215.270)	US\$63.641.894,64 (BID US\$40.745.487,00 GdB US\$22.896.407,64)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$00.000.000	US\$00.000.000	
<b>Monto cancelado</b>			US\$10.077.418

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Luisa Riveros	
<b>Revisado por:</b>	María Fernanda Rodrigo	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

**Objetivo general:** Según la propuesta de préstamo (PP) y del contrato de préstamo (CP) el objetivo del proyecto fue contribuir a la generación de empleo formal en Bahía de Todos Los Santos (BTS), a través de la actividad turística.

**Objetivo específico (OE):** De igual manera, la propuesta de préstamo (PP) y el contrato de préstamo (CP) definieron el objetivo específico del proyecto como “el incremento del gasto turístico en la BTS”, mediante inversiones orientadas a segmentos de turismo cultural y náutico.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Incremento del gasto turístico en la BTS, mediante inversiones orientadas a segmentos de turismo cultural y náutico.

Cabe anotar que el PCR menciona que “*si bien en la matriz original el gasto turístico se consideraba un único objetivo específico, para efectos de organizar este documento e interpretar mejor la relación entre los resultados y objetivos del Programa, se decidió considerar seis objetivos específicos, ya que el conjunto de objetivos asociado a cada uno de los componentes incide directamente en la consecución del objetivo general*” (PCR, párrafo 2.11.). De esta manera, el PCR define cinco objetivos específicos adicionales al original con el argumento de que corresponden a la definición de cada componente del proyecto. OVE está en desacuerdo con esto y hace la siguiente validación con base en el objetivo específico definido en la PP y CP del proyecto. Los diversos componentes de un proyecto no deben ser la base para la definición de objetivos específicos extra. Por ejemplo, en el caso específico, todos los componentes del proyecto apuntan al aumento del gasto turístico en la BTS (objetivo específico original).

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

El proyecto comprendía cinco componentes, (i) Producto turístico, (ii) Comercialización, iii) Fortalecimiento institucional, (iv) Servicios básicos y (v) Gestión socioambiental, además de un rubro para otros costos.

**Componente 1 (C1): Estrategia de producto turístico** (US\$54.365.000 monto original; US\$51.132.113,71 monto ejecutado<sup>1</sup>). Comprendía inversiones que generarán nuevas opciones turísticas culturales y náuticas, entre las que destacan: (i) la recuperación y construcción de una red de instalaciones náuticas en diferentes puntos estratégicos de la BTS (bases náuticas y un grupo de pequeñas estructuras para facilitar el atraque y acceso de turistas a puntos de interés, como rampas, muelles, embarcaderos), así como la implantación de un sistema integral de balizamiento náutico; (ii) organización de un distrito cultural, articulado en torno a corredores culturales que incluirán a las comunidades locales como prestatarias de nuevos productos turísticos culturales y un sistema homogéneo de señalización e interpretación del Centro Histórico de Salvador (CHS) y de otros puntos de la BTS; (iii) recuperación y puesta en valor, a lo largo de los corredores culturales, de recursos patrimoniales clave, como por ejemplo el Centro de Documentación y Memoria de la Cultura Negra; (iv) recuperación urbanística y paisajística de áreas degradadas en destinos clave de la BTS; (v) implantación de una red de puntos de asistencia al turista en la BTS; (vi) diagnóstico de las causas y diseño de incentivos para la reducción de la informalidad existente en el sector

<sup>1</sup> Convergencia no reporta los montos ejecutados desagregados por componente, por lo que OVE incluye los reportados por el PCR.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

privado; y (vii) apoyo a la capacitación profesional y empresarial, así como al emprendimiento bajo los dos tipos de turismo priorizados (náutico y cultural), impulsando así nuevas ocupaciones formales en el sector.

**Componente 2 (C2): Estrategia de comercialización** (US\$10.350.000 monto original; US\$1.202.440,54 monto ejecutado). Se incluyeron acciones destinadas a fortalecer la imagen turística del estado en nuevos mercados emisores (con énfasis en segmentos náuticos y culturales). El componente buscó financiar la elaboración del Plan Estratégico de Marketing Turístico y la implementación de su primer Plan Operativo, así como un sistema de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

**Componente 3 (C3): Fortalecimiento institucional** (US\$6.285.000 monto original; US\$679.851,71 monto ejecutado). Incluyó acciones de fortalecimiento del Sistema de Estadísticas Turísticas, proyecto de fortalecimiento institucional de la SETUR, planes de fortalecimiento de la gestión turística municipal y capacitación de gestores públicos.

**Componente 4 (C4): Servicios básicos** (US\$2.400.000 monto original; US\$1.240.104,82 monto ejecutado). El componente incluye la elaboración e implementación de un Plan de Gestión de Residuos Sólidos.

**Componente 5 (C5): Gestión socioambiental** (US\$6.680.000 monto original; US\$1.518.534 monto ejecutado). Destacan las siguientes actividades: i) la implementación de las recomendaciones derivadas de la Evaluación Ambiental Estratégica realizada, entre las que se encuentra la generación de sistemas municipales de monitoreo socioambiental de las actividades turísticas; ii) la supervisión ambiental de obras seleccionadas y realización de auditorías ambientales periódicas; iii) acciones de educación y sensibilización ambiental a nivel local; y iv) acciones de inclusión social a través del refuerzo del suministro local en la cadena de valor turística y de apoyo a la población infantil/adolescente vulnerable en el CHS.

**Otros – M&E, imprevistos, costos financieros:** (US\$1.130.000 monto original; US\$5.729.089,48).

El proyecto no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio Ejecutivo) pero tuvo 3 modificaciones contractuales:

1. Agosto 6 de 2015: reasignó recursos entre categorías de gasto.
2. Marzo 29 de 2019: modificó en 24 meses el plazo final de desembolso, y estableció condonación parcial de recursos.
3. Mayo 19 de 2021, que autorizó el cambio en la norma vigente sobre Tipo de Cambio (cláusula 3.05, de las condiciones especiales), reasignó recursos entre componentes y estableció una nueva condonación parcial de los recursos del préstamo, además de fijar la fecha del último desembolso para el 23 de diciembre de 2021.

El PCR menciona que la condonación parcial de los recursos del préstamo (US\$10.077.418) fue necesaria, principalmente, por retrasos ocurridos antes de la elegibilidad y demoras en la ejecución de los proyectos ejecutivos, lo que resultó en falta de tiempo para ejecutar las obras. También señala que la renuncia a una parte de los recursos del proyecto estuvo fuertemente ligada a la revaluación del dólar, ya que los recursos convertidos a reales resultaron en una suma considerablemente superior a la prevista originalmente (valor dólar al inicio de la ejecución = 2,24 reales; valor dólar cierre = 5,24 reales). El proyecto tuvo una extensión acumulada de 32 meses.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

**Los objetivos del proyecto se alinearon con las necesidades de desarrollo del país y planes de gobierno.** En 2009, el Estado de Bahía se situó como la séptima unidad federativa del Brasil con mayor incidencia de pobreza y dobló el promedio brasileño en términos de extrema pobreza (10,2% frente a 5,2%); además, su tasa de desempleo era superior al promedio nacional (10,9% frente al 7,6% nacional en 2010). Por su parte, para 2010 la Bahía de Todos los Santos (BTS) registraba una tasa promedio de desempleo aun mayor que la tasa promedio estadual (13,84% frente a 10,9%). Bahía se situaba como destino turístico importante en Brasil, siendo el quinto y cuarto lugar del flujo turístico internacional y nacional respectivamente. En este contexto, el turismo era una de las opciones económicas para impulsar la generación de renta y empleo.

PRODETUR NACIONAL BAHÍA se orientó a abordar los desafíos del estado en lo que se refería a (1) la estrategia del producto turístico, (2) a la estrategia de comercialización, (3) a la institucionalidad turística, (4) a servicios básicos y (5) a la gestión socioambiental del turismo.

Los desafíos en la estrategia del producto turístico de Bahía (1) incluían la diversificación del mercado, el aprovechamiento del patrimonio cultural, la gestión del desfase en la oferta de alojamiento y la reducción de la informalidad en el empleo en el sector. Los desafíos en la estrategia de comercialización turística (2) se derivaban de la fragmentación del sector y la falta de un Plan de Marketing Estratégico. La influencia de los canales de promoción era baja (solo 2.48% de turistas por sitios web oficiales). En cuanto los desafíos de la institucionalidad turística (3), los datos estaban dispersos en diferentes fuentes y las metodologías eran heterogéneas, dificultando la planificación turística. Asimismo, existía un vacío importante en términos de evaluación de impacto de las inversiones en el sector. Sobre el desafío en servicios básicos (4) el manejo de residuos sólidos tenía deficiencias en términos de cobertura como en métodos de recolección y disposición final de los residuos; estos aspectos incidían en la percepción de calidad del destino: el 50,3% de los turistas internacionales consideraban que la limpieza del destino bahiano era un aspecto por mejorar. Finalmente, los desafíos en la gestión socioambiental del turismo (5) estaban relacionados con la degradación ambiental debido a la presión demográfica y a la falta de ordenamiento territorial.

Los cinco componentes del proyecto buscaron atender los anteriores desafíos, focalizándose en los 18 municipios del área geográfica de la BTS, incluyendo a Salvador - capital estadual - y planeó cubrir a aproximadamente 3,4 millones de habitantes. Siguió la priorización que se dio en la Estrategia Turística del Estado de Bahía, la cual consideró el turismo como una política de estado para el período 2007-2016, entre cuyos ejes estratégicos se incluían el refuerzo de la inclusión local, la innovación y cualificación de la oferta. Su potencial turístico estuvo avalado por un Plan de Desarrollo Integrado de Turismo Sustentable (PDITS), como una herramienta para enfrentar los problemas socioeconómicos de la BTS.

El proyecto también consideró los planes de gobierno a nivel federal. En el *Plan Plurianual de 2012-2015*, la priorización del turismo apuntó a fortalecer la imagen de productos, servicios y destinos turísticos en el mercado internacional para incrementar las divisas en el turismo brasileño; a promover la sostenibilidad, la calidad y aumentar la competitividad del turismo brasileño; y a fortalecer la gestión compartida del turismo en Brasil. En el *Plan Plurianual de 2016-2019*, la mejora en infraestructura de transporte y saneamiento se priorizó y bajo el objetivo de desarrollo productivo y ambiental, el desarrollo y la promoción del turismo quedaron incluidos. El *Plan Plurianual de 2020-2023* dio continuidad a lo anterior. En cuanto a los planes sectoriales, el proyecto se alineó con los *Planes Nacionales de Desarrollo de Turismo* para los

## 5. RELEVANCIA

periodos 2013-2016 y 2018-2022, que buscaron promover el turismo como una alternativa para la inclusión social, la generación de empleo e ingresos, y para la mejora de la calidad de vida de la población.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El proyecto se alineó con la Estrategia del Banco en el País (EBP) en su aprobación, y parcialmente durante su implementación y cierre.

- 2012-2014 (GN-2662-1) y su actualización en 2013 (GN-2662-4). El proyecto contribuyó al objetivo estratégico de "promover el desarrollo por medio del sector privado", cuya prioridad sectorial fue contribuir al mejoramiento de la competitividad del turismo en el país, favoreciendo la generación de equidad social y territorial.

2016-2018 (GN-2850): El proyecto siguió en ejecución durante el periodo estratégico entre 2016 y 2018. En este periodo el sector de turismo salió de los objetivos o resultados esperados de la EBP. El objetivo de "*ampliación y mejoría de las condiciones de agua potable y saneamiento básico*" se alineó con uno de los productos del programa (implementación de saneamiento básico de bases náuticas 16 instalaciones).

- EBP 2019-2022 (GN-2973): Como en el periodo anterior, el sector de turismo no estuvo en los objetivos o resultados esperados de la EBP. El objetivo de "*reducir las brechas de infraestructura*" - en lo relacionado con la mejora de la infraestructura y del acceso y condiciones de la prestación de los servicios de agua, residuos sólidos y saneamiento – se alineó con el componente 4 (implementación del plan integral de residuos sólidos y de instalaciones de saneamiento básico).
- GCI-9: El proyecto se alineó con las siguientes metas institucionales: i) reducción de pobreza y aumento de la equidad, al enfocar las intervenciones en municipios con un índice de desarrollo por debajo del promedio municipal nacional (Índice FIRJAN-IFDM); y ii) respaldo a iniciativas de cambio climático y sostenibilidad ambiental, al fortalecer la gestión ambiental de los municipios de la BTS.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

El proyecto fue integrado por cinco componentes que apuntaron a incrementar el nivel de empleo (impacto) a través del aumento en el gasto turístico (objetivo específico), abordando los desafíos mencionados antes. Estos estuvieron relacionados con la diversificación de oferta turística (C1), la promoción y comercialización del turismo (C2), la calidad de información institucional sobre la actividad turística (C3), la percepción de los turistas sobre la limpieza de los destinos turísticos (C4) y la gestión socioambiental del turismo en los municipios focalizados (C5). Sin embargo, el diseño del proyecto presentó ciertas deficiencias al no alinearse con algunas realidades de país lo que, si bien no impactó a la cadena causal, afectó el tiempo de implementación del proyecto resultando en una extensión de casi 3 años. Por ejemplo:

- Aunque el diseño de la operación siguió la pauta de otras intervenciones de turismo del Banco en Brasil (como lo menciona el PCR), pareciera haber sido ambicioso por la variedad de sus componentes y no haber tenido en cuenta las capacidades del ente ejecutor (e.g., procedimientos y políticas de gestión fiduciaria del Banco). El supuesto de la suficiencia en la experiencia de la Unidad Ejecutora no se cumplió. SETUR BA tenía limitada experiencia en la preparación y ejecución de proyectos en el segmento

## 5. RELEVANCIA

náutico (muelles, marinas, amarres) y en otras acciones del proyecto orientadas a la gestión de residuos sólidos, y la inclusión social (proyecto de jóvenes vulnerables de CHS. Vale anotar que el mismo PCR - p.2.48 -, menciona que uno de los principales obstáculos al inicio del programa fue apoyar un producto de atención integral a adolescentes y jóvenes en el CHS, que debería ser función de otra Secretaría de Estado, y no de la de Turismo), y la participación del sector privado (red de actores, producción asociada al turismo). La ejecución de un gran número de procesos de adquisición a lo largo de la vida del proyecto incrementó la complejidad del proyecto.

- El diseño del proyecto no consideró la coordinación necesaria entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, y municipal) para la elaboración y aprobación de proyectos de intervención, dirección de construcción y posterior traslado y mantenimiento.

En resumen, el proyecto se alineó con las necesidades de desarrollo y prioridades de gobierno. Además, se alineó con la estrategia Banco País en su aprobación, y parcialmente durante su implementación y cierre. Aunque la cadena causal entre productos y objetivo específico, y general fue adecuada en líneas generales, los supuestos en los que su diseño se basó no consideraron múltiples realidades del contexto, lo que resultó en demoras de casi 3 años adicionales de ejecución. Considerando lo anterior, OVE califica la relevancia de la operación como Satisfactoria, lo cual difiere de la Administración, que calificó el criterio como Excelente.

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE validó conforme a esas mismas Directrices para PCR 2020. La operación BR-L1300 fue aprobada el 27 de febrero de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 27 de enero de 2016. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la MR registrados después de la elegibilidad y reflejados en el siguiente PMR (PMR+E) son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2016 para propósitos de esta validación.

No hubo modificaciones sustanciales a la MR, ni hubo cambios respecto de los indicadores de resultados delimitados después de la elegibilidad. El PCR menciona que sólo hubo ajustes a los indicadores de producto, con el fin de reflejar la replanificación de actividades y modificaciones al Contrato de Préstamo tramitadas en el período.

### 1. Análisis por objetivo

Como se mencionó antes, OVE acogerá la formulación del único objetivo específico original según la PP y el CP. A continuación, se evalúan todos los indicadores de resultado incluidos en la MR de la PP (que se mantuvieron en el PMR+E) y, contrario al enfoque presentado en el PCR, que creó objetivos específicos según cada componente del proyecto, los evaluará asociándolos al único objetivo específico definido en la PP y el CP.

## 6. EFECTIVIDAD

**Objetivo 1: Incremento del gasto turístico en la BTS, mediante inversiones orientadas a segmentos de turismo cultural y náutico.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R1.1: Gasto medio per cápita diario del turista en área beneficiaria del Programa (BTS) - <i>Turista doméstico</i>	Real (R\$)	90,18 (2007)	97,50 (2018)	138,55 (101,16) <sup>a</sup>	150	0 <sup>b</sup>
R1.2: Gasto medio per cápita diario del turista en área beneficiaria del Programa (BTS) - <i>Turista internacional</i>	Real (R\$)	138,33 (2007)	139,70 (2018)	314,65 (165,61) <sup>a</sup>	1.991	0 <sup>b</sup>
R2.1: Prestadores en actividades turísticas relacionadas con <i>turismo náutico</i> en BTS	Número de prestadores	6,00 (2011)	12,00	20,00	233	1
R2.2: Prestadores en actividades turísticas relacionadas con <i>turismo cultural creativo</i> en BTS	Número de prestadores	0,00 (2011)	10,00	36,00	360	1
R3.1: % de turistas influenciados por site oficial de turismo	Porcentaje	2,48 (2011)	5,00	7,95	217	1
R4.1: Operaciones estadísticas turísticas realizadas bajo recomendaciones internacionales de Organización Mundial del Turismo (OMT)	Número de operaciones	0,00 (2013)	2,00	10,00	500	1
R5.1: % de turistas internacionales que señalan limpieza del destino como elemento negativo de su visita	Porcentaje	50,3 (2011)	45,00	27,8 <sup>c</sup>	425%	1
R6.1: Municipios con un sistema de indicadores socioambientales turísticos implementado	Número de municipios	0,00 (2013)	6,00	7,00	117	0 <sup>b</sup>
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0,625</b>

Fuente: PCR

Notas:

<sup>a</sup> Valor real - corregido por la variación del IPCA y del PIB entre 2007 y 2019.

<sup>b</sup> OVE ajusta ese valor a 0 ya que no hay evidencia de atribución al proyecto del logro del resultado.

<sup>c</sup> El PCR reporta 40%. El dato fue actualizado a 27,8% con base en la respuesta de la Administración al borrador de esta validación, según datos de la encuesta realizada por la SETUR en 2023.

El incremento en el gasto turístico fue medido por dos indicadores que cumplieron y superaron sus metas: R1.1 *Gasto medio per cápita diario del turista en área beneficiaria del Programa (BTS) - Turista doméstico* y R1.2 *Gasto medio per cápita diario del turista en área beneficiaria del Programa (BTS) - Turista internacional*<sup>2</sup>. El PCR menciona que los indicadores de gasto medio per cápita de los turistas nacionales e internacionales en BTS (resultados R1 y R2) fueron difíciles de medir debido a los impactos de la pandemia, que restringió el flujo turístico durante 2020 y 2021, e impidió la realización de encuestas y entrevistas cara a cara a turistas

<sup>2</sup> Los indicadores no responden completamente al propósito establecido en el objetivo, que se refiere a dar cuenta de una desagregación de inversiones entre los segmentos turísticos cultural y náutico, y no a una desagregación de origen del turista (nacional o extranjero).

## 6. EFECTIVIDAD

en los puntos de ingreso al Estado; es por eso por lo que la medición reportada corresponde a resultados de investigaciones realizadas en 2019 (PCR, pág. 15, pár. 2.22).

Sin embargo, OVE nota lo siguiente:

1. La línea de base de los indicadores data a 2007, casi 10 años antes de la elegibilidad del proyecto. Lo anterior pone en duda si para el momento de aprobación ya se habrían cumplido las metas planteadas que suponían, para 2018, un crecimiento de 8% para el R1.1 y un 1% para el R1.2 con respecto al valor de 2007. El PCR no muestra cuáles eran los valores en el momento del arranque del proyecto y las líneas base y las metas no fueron ajustados en este momento.
2. El PCR explica la atribución del resultado a que gran parte de las acciones del proyecto, ya habían sido completadas en años anteriores. Sin embargo, la mayoría de las obras de infraestructura que soportaban el logro de esos resultados se logró después de 2019, por ejemplo:
  - Las *Obras estratégicas para turismo cultural en la BTS (restauración del Museo Recôncavo Wanderley Pinho, y el Centro de Referencia Náutico)* se finalizaron en 2022, a excepción de la Concha Acústica de teatro Castro Alves, terminada en 2013 por el Gobierno pero que integró el proyecto como un producto de débito de contrapartida.
  - Las 10 *Obras civiles relacionadas con la red de instalaciones náuticas en la BTS* se reportan terminadas entre 2020 y 2022.
  - Los *Municipios con señalización turística e interpretativa de puntos estratégicos para el turismo cultural de la BTS* instalada se realizaron en 2021.
  - Los *Municipios de la BTS con Plan Integral de Residuos Sólidos implementado* se alcanzaron en 2021.
  - Las *Instalaciones náuticas del proyecto con saneamiento básico funcionando implementado* se alcanzaron entre 2020 y 2022.

Lo anterior pone en duda la atribución del resultado reportado a los productos del proyecto. La tasa de logro se ajusta a cero.

La diversificación de oferta turística a través de productos relacionados con turismo náutico y cultural creativo en BTS fue medida por dos indicadores: R2.1: *Prestadores en actividades turísticas relacionadas con turismo náutico en BTS* y R2.2: *Prestadores en actividades turísticas relacionadas con turismo cultural creativo en BTS*, los cuales excedieron sus metas<sup>3</sup>. Aunque el perfil de esos indicadores es más de resultado intermedio, OVE los acepta para la validación de este resultado. Los productos relacionados a este resultado están en línea con la promoción de la actividad turística al haberse dirigido a ambos segmentos turísticos definidos en el objetivo específico. Todos excepto por uno – *Instalaciones náuticas del Programa balizadas* – se entregaron, muchos de ellos entre 2021 y 2022. Teniendo en cuenta lo anterior, la atribución del resultado al proyecto es plausible.

La mejora en la eficacia de promoción turística realizada desde el estado se midió a través del indicador R3.1: *Porcentaje de turistas influenciados por el site oficial de turismo*. El PCR reporta un exceso en el cumplimiento de la meta de este indicador, a pesar de que su ejecución se vio perjudicada principalmente por la pandemia (pár. 2.27). El *Programa anual de plan de marketing turístico estratégico y operativo implementado* – el producto asociado a este resultado – se elaboró<sup>4</sup> en 2018, aunque las acciones para la divulgación institucional de la

<sup>3</sup> Vale anotar que el PCR no es explícito con relación al año de medición del resultado reportado.

<sup>4</sup> De acuerdo con el PMR 2022 (primer periodo), el plan se entregó en 2018.

## **6. EFECTIVIDAD**

BTS como destino turístico no se llevaron a cabo con la periodicidad prevista debido a la pandemia. Teniendo en cuenta que el dato del resultado que se reporta es de 2019, justo después de la entrega del plan, la atribución del resultado al proyecto es plausible.

El impulso a la calidad de la información disponible para la medición y análisis de la actividad turística bahiana se midió con el indicador R4.1: *Operaciones estadísticas turísticas realizadas bajo recomendaciones internacionales de Organización Mundial del Turismo (OMT)*. El PCR lo reporta con logro superado. Aunque OVE no encontró evidencia en el PCR para determinar la relación causal en este eslabón de la cadena de resultados, el documento final del proyecto (relatório final gerenciadora p.18-19), especifica que se implementó el plan de restructuración del sistema de información y estadísticas turísticas en el que se estableció “un sistema con datos y estadísticas turísticas permanentes”. El plan permitió generar una agenda estratégica de investigación y otros tipos de información disponibles para medir el turismo como sector de actividad económica. Teniendo en cuenta lo anterior, la atribución del resultado a estos productos es plausible.

La mejora percepción de gestión de limpieza del destino por parte de turistas fue medido por el indicador R5.1: *Porcentaje de turistas internacionales que señalan limpieza del destino como elemento negativo de su visita*. Según el PCR, este indicador sobrepasó su meta, aunque anota que su medición también fue difícil debido a los impactos de la pandemia que impidieron hacer las encuestas y entrevistas presenciales con turistas en los puntos de entrada del BTS entre 2020 y 2021 (pár. 2.22). El PCR también menciona que no se comprometió su confiabilidad ya que gran parte de las acciones del proyecto que potenciaron estos resultados ya habían sido completadas en años anteriores. Por lo anterior, la atribución del resultado a la ejecución de la operación es plausible.

El resultado de la mejora en la gestión socioambiental de los municipios turísticos se midió a través del indicador Municipios con un sistema de indicadores socioambientales turísticos implementado. El PCR reportó que la meta se logró. Los productos asociados también llegaron a sus metas (ajustadas al alza): i) *Productores locales por debajo de 2 salarios mínimos mensuales captados para suministro a establecimientos turísticos de BTS bajo estándares comunes de calidad*, ii) *Niños/jóvenes vulnerables atendidos por el Proyecto Social del proyecto* y iii) *Municipios donde las acciones de educación/sensibilización ambiental derivadas de la evaluación ambiental realizada en la BTS han sido implementadas*. Sin embargo, no es claro cómo la implementación de estos productos resulta en la implementación de un sistema de indicadores socioambientales turísticos. OVE no encontró evidencia en el PCR para determinar la relación causal en este eslabón de la cadena de resultados. La tasa de logro se ajusta a cero.

Teniendo en cuenta que, por falta de evidencia para determinar la relación causal en varios de los resultados reportados en el PCR, la tasa de logro promedio para el objetivo fue 62,5%, OVE califica como *Parcialmente Insatisfactorio* el logro del objetivo, siguiendo las Directrices para PCR 2020.

Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

## **2. Productos**

Aunque hubo ajuste en la cantidad de algunos productos, no hubo cambios sustantivos que afectaran la cadena de resultados del proyecto.

- El PCR menciona que dentro de la operación se planificó la ejecución de 16 obras civiles de carácter náutico, incluido su respectivo saneamiento. El retraso en la redacción de estudios y el desarrollo de proyectos ejecutivos culminó con la segunda modificación del

## 6. EFECTIVIDAD

contrato de préstamo en la que se acordaron los siguientes puntos: ampliación del plazo para el inicio material de las obras; ampliación del plazo final de desembolso y cancelación de una parte de las obras. En este sentido, las cuatro obras previstas para el Lote 4 (Terminal Turística de Cabuçu, Base Náutica Madre de Deus, Terminal Turística de Praia da Costa y Atracadouro São Francisco do Paraguaçu.) fueron eliminados del proyecto en 2019.

- La señalización de las *instalaciones náuticas del proyecto* se canceló. El consorcio de diseño proporcionó justificaciones técnicas durante todo el desarrollo del proyecto que afirmó que no había necesidad de acciones específicas.
- Finalmente, los *planes municipales integrados de residuos sólidos* se redujeron de 13 a 11 porque uno de los municipios (Simões Filho) declinó la inversión ofrecida por SETUR y el otro (Salvador) ya había elaborado su plan con otros recursos.

Considerando que el único objetivo del proyecto fue clasificado como Parcialmente Insatisfactorio, OVE otorga una calificación de Parcialmente Insatisfactorio al criterio de efectividad, lo que difiere de la calificación Excelente que otorgó la Administración.

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR reporta su calificación con base en un análisis de un modelo de equilibrio general computable (MEGC)<sup>5</sup>. En la evaluación económica el retorno económico relacionado con el proyecto se calculó asumiendo que sus beneficios resultan de los impactos calculados mediante un modelo de diferencias en diferencias. El MEGC elaborado fue calibrado para reproducir una Matriz de Contabilidad Social interregional para el estado de Bahía, construida principalmente a partir de una matriz insumo-producto actualizada en este estudio para el año 2019. El vínculo entre los modelos de diferencias en diferencias y de equilibrio general computable se estableció sobre la base de la elasticidad del empleo formal en hoteles y alojamiento en relación con la producción de estos dos sectores. Se esperaba que esta elasticidad indicara qué variación porcentual en el gasto turístico sería necesaria para generar el impacto en el empleo formal estimado mediante el modelo de diferencias en diferencias. La elasticidad se estimó utilizando datos longitudinales sobre la producción en el sector de alojamiento y alimentación y el empleo formal en los estados brasileños. Con una elasticidad estimada de 0,59, se calculó el incremento del gasto turístico en hoteles que sería capaz de generar el impacto anual en el empleo estimado por la evaluación de impacto, resultando en un aumento acumulado del gasto turístico del 13,6% en 2022.

Los valores de gasto turístico en la región se utilizaron para calcular la situación sin proyecto entre 2019-2028. Para el valor de 2028, se asumió un crecimiento anual de 2% en el número de turistas. Estos datos se utilizan en el MEGC para estimar diferentes escenarios con respecto al gasto. El primer escenario simula un crecimiento del 15,2% en el gasto al 2022, diferente al resultante de la evaluación de impacto y la posterior estimación de la elasticidad (13,6%). Después de esto, se supone un crecimiento del gasto de 2% al año. Un segundo escenario supone que, en 2028, el gasto turístico retornará a la situación sin proyecto en 2028. El MEGC

<sup>5</sup> El PCR no es explícito en reportar esta metodología así que el contenido de esta sección se basa en la evaluación ex-post.

## 7. EFICIENCIA

también estima los valores mínimos del crecimiento en el gasto que hacen al proyecto factible para el escenario en el que los efectos son permanentes y pasajeros (escenario 1 y 2). Según las estimaciones, estos valores mínimos necesarios son de 7,3% y 10% respectivamente.

Estos datos equivalen a unos valores de crecimiento en empleo de turismo de 4,9 y 7%. Vale recordar que la evaluación de impacto estimó que esta cifra era de 9,5%.

OVE tiene las siguientes observaciones:

1. Como se mencionó en la sección de efectividad, la mayor parte de productos del proyecto se entregaron solo hasta su cierre. Resulta inadecuado estimar beneficios en la situación con proyecto a partir de 2019, estos deberían ser considerados a partir de 2022 (cierre del proyecto). De lo contrario, los beneficios del proyecto se estarían sobreestimando.
2. Los datos de empleo revelan una caída de este en 2022 comparado con su línea de base, según el PCR, esto es explicado en gran parte por COVID. Igualmente, los datos de gasto en turismo de la región también muestran una contracción en 2022 (tabla 8, relatório final PRODETUR). No se entiende por qué, la simulación del MEGC muestra un pico en el gasto de turismo en 2022. Si bien, la evaluación de impacto reveló que el empleo en turismo, debido al proyecto, aumentó 9,5% entre 2015-2022, también reveló que el impacto de COVID en el empleo fue de -35%. Por tanto, asumir que el impacto del proyecto para 2022, ya había superado los impactos de COVID, resulta en una sobreestimación de los beneficios de este.

Lo anterior genera cuestionamientos sobre la credibilidad de los resultados de la evaluación realizada. El PCR no tiene información suficiente para aclararlos.

El PCR no presenta un análisis de CTOA pero, ante la imposibilidad de validar los resultados del análisis de equilibrio general computable presentado en el PCR, OVE revisó las calificaciones del PMR. Durante cuatro de los seis años de la ejecución del proyecto, los desembolsos acumulados como proporción del monto total estuvieron clasificados entre los estados de "Alerta" (1) y "Problema" (3). El plazo de ejecución se amplió en 32 meses con respecto a su plazo original, debido a varios factores. El primero, solo hasta 2016 (dos años después de la firma del contrato de préstamo, y tres desde su aprobación), se alcanzó la elegibilidad para el primer desembolso. Luego hubo un par de modificaciones al contrato en las que se extendió el plazo (en marzo de 2019 se amplió en 24 meses el plazo final de desembolso, en mayo 2021, ese plazo se extendió unos meses más hasta diciembre del mismo año). Los retrasos se dieron, según el PCR, porque primeros 24 meses de ejecución (entre mayo de 2016 y mayo de 2018) se realizaron estudios preliminares que orientaron la identificación de las obras y lugares donde se llevarían a cabo las intervenciones del proyecto (duración de 17 meses), estudio de hoja de ruta (duración de 22 meses), proyectos ejecutivos, estudios de viabilidad técnica, económica y ambiental (duración de 24 meses). La pandemia también afectó la ejecución de las obras. En los dos últimos dos años de la operación la tendencia cambió, debido a la condonación parcial de los recursos del préstamo que fue necesaria, entre otras cosas, por los retrasos ocurridos antes de la elegibilidad y por las demoras en la ejecución de los proyectos ejecutivos, lo que resultó en falta de tiempo para ejecutar las obras.

Considerando las deficiencias del modelo de equilibrio general computable presentado por la Administración, y siguiendo las Guías de PCR 2020, la calificación de OVE de este componente descansa en un análisis CTOA. De acuerdo con los datos de PMR validados en Convergencia, desde la aprobación del proyecto, en 2013, hasta su cierre, en 2022, este se clasificó en 5 períodos entre alerta y problema, y en 3 como satisfactorio, fruto de diferentes retrasos a los que se vio enfrentado especialmente durante los primeros años después de su

## 7. EFICIENCIA

aprobación. Por tanto, la calificación de Eficiencia de OVE es Insatisfactorio, contrario a la calificación Excelente que otorgó la Administración.

Calificación de eficiencia	Insatisfactorio
----------------------------	-----------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR presenta los riesgos de continuidad por resultado del proyecto. No obstante, OVE encontró que la atribución de algunos resultados reportados en el PCR es dudosa. A continuación, se resumen los riesgos de sostenibilidad de los resultados cuya atribución es plausible.

- *Financiero:* Retraso en la emisión de avisos de concesión de equipamientos, afectando la gestión pública de equipamientos como terminales y museos. *Medida de mitigación:* el proyecto dispuso, como parte de los estudios de factibilidad técnica, económica y ambiental de las obras, el diseño de instrumentos para la administración física y financiera de estos equipos, incluyendo la definición de tarifas de uso y la propuesta de modelos de concesión. Sin embargo, algunos procesos dependían de ajustes por parte de entidades públicas como el caso del Muelle y Museo del Recôncavo Wanderley Pinho y el Muelle y Restaurante del Museo de Arte Moderno de Bahía. La no corrección de estos retrasos podrá impactar la continuidad de los resultados obtenidos.
- *Técnico:* Barreras metodológicas para la medición de algunos indicadores del sector que no han sido resueltas. Entre ellas, el hecho de que los organismos responsables de la información no la brindan de forma desagregada, como exige la metodología internacional, además de falencias tecnológicas para apoyar la modernización de una plataforma adecuada y automatizada. *Medida de mitigación:* el proyecto ofreció el contenido teórico y programático para el sistema de información y estadística de turismo (SIET). Sin embargo, aunque dispuso de recursos no fue posible realizar las adquisiciones necesarias para satisfacer las necesidades tecnológicas del SIET. Esta situación no impacta la generación de operaciones turísticas, ya que las mismas continúan ocurriendo, pero podría contribuir a una mejora continua de las funciones de la SIET.
- *Económico:* Implementación completa plena y efectiva del plan de marketing elaborado para BTS. *Medida de mitigación:* el proyecto propuso acciones para el posicionamiento estratégico de BTS en el mercado turístico e incluyó instrumentos para la promoción competitiva del destino, entre otros lineamientos. Sin embargo, estas acciones estuvieron sujetas a una implementación que no se produjo durante la ejecución del proyecto. Debido principalmente a la pandemia no se llevaron a cabo las contrataciones de las actividades de marketing. Se puede afirmar, sin embargo, que el riesgo de no contratar estas actividades es pequeño, pues las actividades de marketing, que ya eran relevantes antes de la pandemia, se han vuelto aún más significativas para la supervivencia de cualquier destino turístico.
- *Ambiental y social:* La gestión local de la limpieza pública depende de las capacidades locales y de la inclusión social de recolectores de materiales reciclables. *Medida de mitigación:* el proyecto fortaleció la capacidad de la gestión pública a través de talleres de capacitación; aumentó la participación de la población local en la toma de decisiones sobre las soluciones de limpieza pública; realizó campañas educativas para la población; acercó a la Secretaría de Desarrollo Urbano de Bahía a los líderes municipales con el fin de mejorar el compromiso de todos con una visión común para el sector; promovió la inclusión social de los recolectores de materiales reciclables, así como la construcción de agendas

## 8. SOSTENIBILIDAD

sectoriales que apoyen la implementación de los lineamientos y estrategias dispuestas en los planes.

- *Apropiación gubernamental y de otros actores clave:* Dificultad en mantener alianzas con el sector privado considerando que el compromiso entre los participantes requiere incentivos colectivos que deben ser generados por ellos mismos, lo que exige tiempo y recursos. Además, el distanciamiento social impuesto debido al COVID-19 puede haber debilitado las relaciones entre sus actores. *Medida de mitigación:* Inversiones del Proyecto para estructurar un plan de sostenibilidad de la Red, con un equipo dedicado, ejes estratégicos y reglas de acción definidas.
- *Capacidad institucional:* i) Capacidad institucional instalada y recursos disponibles para mantener alianzas con el sector privado, creados para llevar a cabo actividades específicas del proyecto. ii) Dificultad de seguir apoyando intervenciones sociales que, en principio, no serían funciones naturales de una Secretaría de Turismo. *Medida de mitigación:* Ampliación de la capacidad de la SETUR para desempeñar adecuadamente su rol y su potencial para apoyar el mantenimiento de los resultados alcanzados por el Proyecto en el largo plazo.

## 2. Desempeño de salvaguardias

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría B”, de acuerdo con la Política Ambiental y de Salvaguardias del Banco (OP-703), entonces vigente. Los principales riesgos considerados fueron: (i) potencial aumento en los niveles de turismo sexual (y, en consecuencia, en el número de casos de enfermedades de transmisión sexual); (ii) potencial aumento de la marginación de poblaciones vulnerables, como niños y jóvenes; (iii) potencial aumento de los niveles de residuos sólidos y efluentes sanitarios; y, (iv) potencial aumento de la presión sobre los recursos naturales en estados críticos para la conservación ambiental. El proyecto estableció medidas de mitigación y prevención, que formaron parte del PGSA y fueron incluidas en la matriz de inversiones.

El análisis del desempeño del proyecto, en términos del cumplimiento de las políticas de salvaguardias ambientales del Banco, fue considerado “parcialmente satisfactorio” en el 50% de las misiones de supervisión realizadas durante la duración del proyecto. Solo hasta 2021, alcanzó un desempeño de Satisfactorio después de implementar acciones correctivas siguiendo las recomendaciones de ESG.

Según el PCR, el proyecto no resultó en impactos de reasentamiento. Sin embargo, destaca que algunos proyectos resultaron en impactos de desplazamiento económico temporal (12 titulares de permisos en la Base Náutica de Salinas de Margarida, tres en la Base Náutica de Cacha Pregos, uno en Atracadouro Mutá) para los que se implementaron planes de desplazamiento económico. Como contraste, según los informes de ESG, la situación para los 12 titulares afectados en la Base Náutica Salinas de Margarida, resultó del incumplimiento de las políticas de salvaguardias del Banco, en los aspectos de comunicación, participación e implementación de planes de desplazamiento económico. Lo anterior se debió a que la alcaldía repentinamente desalojó a los permissionarios de la zona de desplazamiento temporal y cobró una tasa de R\$2,000 al mes, a pesar de que el acuerdo inicial era de R\$300 al mes, por el uso de kioscos revitalizados. Esta situación planteaba un riesgo que podría imposibilitar que los 12 titulares de permisos permanecieran en los quioscos revitalizados. Para solventar este conflicto, la Unidad Ejecutora hizo intentos de mediación para revertir estas acciones, pero en su momento no tuvo éxito en el logro de un retroceso en la postura de la municipalidad. Dos de los titulares afectados renunciaron a los permisos, y posteriormente otro presentó una queja ante el MICI en septiembre de 2022<sup>6</sup>. El Banco identificó un diagnóstico y plan de acción que

<sup>6</sup> La queja no fue elegible por falta de información adicional provista.

## 8. SOSTENIBILIDAD

posteriormente fue implementado por SETUR, que tuvo reuniones con las partes afectadas y la alcaldía de Salinas de Margarida. El proceso culminó con la publicación del Decreto Municipal no. 443/2022, que definió el precio por uso de los kioscos revitalizados en R\$600 al mes. La calificación de desempeño de salvaguardias fue “Satisfactoria” (ESRR de diciembre de 2022). Sin embargo, el informe también señala como sustancial el riesgo vinculado a la ineeficacia de la implementación de la solución compensatoria en el largo plazo. La mayoría de los otros impactos fueron localizados y de corta duración, relacionados con el acceso, el ruido y el polvo generados por el desarrollo de los proyectos del proyecto.

En conclusión, el proyecto contempló acciones de mitigación de riesgos de sostenibilidad para la mayoría de los productos entregados. Los riesgos no mitigados para la continuación de los resultados son menores, y es probable que el impacto de los riesgos realizados sea pequeño. En cuanto a las salvaguardias socioambientales, se logró corregir los conflictos generados por los impactos de desplazamiento económico temporal, aunque el riesgo para los titulares afectados continúa como sustancial. Por esto, OVE califica al criterio de sostenibilidad como Parcialmente Insatisfactorio, en desacuerdo con la calificación de Satisfactorio otorgada por la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

## 9. RESULTADO GENERAL

El proyecto estuvo alineado con las necesidades del país, y con los objetivos estratégicos del Banco (EBP). El diseño de este parecía haber sido ambicioso para las realidades de la región por la multiplicidad y variedad de sus componentes. La unidad ejecutora tenía limitada experiencia en la preparación y ejecución de los múltiples y diversos proyectos; la ejecución de un gran número de procesos de adquisición a lo largo de la vida del proyecto incrementó su complejidad. Lo anterior resultó en una calificación *Satisfactoria* de la relevancia del proyecto. La cuestionabilidad de la atribución de ciertos resultados al proyecto provocó que el único objetivo específico del proyecto – y el criterio – fuera clasificado como *Parcialmente Insatisfactorio*. La eficiencia fue calificada como *Insatisfactoria* por debilidades en los supuestos usados en el análisis de costo beneficio que parecen sobre estimar los beneficios de este, y porque durante la mayoría de su implementación estuvo clasificado como Alerta y Problema. El proyecto contempló acciones de mitigación de riesgos de sostenibilidad para la mayoría de los productos entregados, pero presentó impactos de desplazamiento económico temporal que, a pesar de haber sido solucionados en el cierre del proyecto, el riesgo de que la solución implementada no continue en el largo plazo, es sustancial. Esto se reflejó en una calificación *Parcialmente insatisfactoria* de la sostenibilidad.

En conclusión, el desempeño general del proyecto fue *Parcialmente Infructuoso*, lo cual difiere de la calificación del PCR según la Administración la cual fue *Altamente Exitoso*.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El diseño del proyecto fue muy ambicioso, a pesar de que siguió la pauta de otras intervenciones de turismo del Banco en Brasil. El diagnóstico del Banco erró al subestimar las debilidades institucionales de la unidad ejecutora (SETUR BA), e incluso, se le desbordó asignándole competencias fuera de su alcance como fue incluir dentro del proyecto un proyecto de atención integral a adolescentes y jóvenes en el CHS, que debería ser función de otra Secretaría de Estado, y no de la de Turismo. Adicionalmente, los productos definidos dentro de algunos componentes no hicieron sentido dentro de la teoría de cambio del proyecto para llegar al resultado determinado. Por ejemplo, no es claro cómo se pensó que el *Fortalecimiento de producción local asociada al turismo en BTS, y la Implantación de Centro de Apoyo Integral para niños/jóvenes vulnerables del Centro Histórico de Salvador - CHS*) serían capaces de promover el logro de sistemas de indicadores turísticos. Otro desatino, de acuerdo con el PCR, fue la elección de la modalidad global de obras múltiples, lo que implicó un reto porque el proyecto se aprobó y empezó sin algunos estudios considerados esenciales para orientar las acciones a ejecutar y la mayoría de las intervenciones específicas planificadas no fueron delimitadas cuando se aprobaron. Si bien esta modalidad brindó flexibilidad para adaptar los conocimientos adquiridos, también amplió los tiempos de ejecución ya que requirió la preparación de estudios previos al inicio efectivo de las obras. Además, esa modalidad amplió las posibilidades de solicitudes de modificación en momentos de cambio institucional, lo que también provocó retrasos en la ejecución de este proyecto, especialmente al inicio.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

Durante la implementación, la calidad de supervisión del Banco fue Satisfactoria. Un punto por resaltar es que transcurrieron tres años completos desde la aprobación hasta la elegibilidad y no parece que se haya hecho algún tipo de revisión a la MR. Pareciera una oportunidad perdida por parte del Banco para haber mejorado la relevancia de los elementos de la MR, afinando indicadores, revisando líneas de base, y ajustando metas y fuentes de información durante el taller de arranque. El Banco brindó apoyo técnico e implementó un sistema de reuniones periódicas de supervisión y seguimiento que se llevó a cabo a lo largo de los años de ejecución del proyecto. En dichas reuniones se discutieron los sectores o etapas donde se identificaron los riesgos para el desempeño del proyecto, así como las medidas correctivas a adoptar para mitigar posibles dificultades; esa fue una práctica de acompañamiento que fue de gran valor durante la pandemia, que impidió realizar las misiones presenciales durante un largo periodo. Además, la supervisión cercana del Banco apoyó operativamente las acciones para corregir los conflictos generados por los impactos de desplazamiento económico temporal. El Banco también asistió la revisión de los términos de referencia, productos de consultoría y notas técnicas para asegurar un estándar mínimo de calidad adecuado y aceptable para las acciones financiadas por la institución. En temas específicos, como el manejo de residuos sólidos, ofreció una consultoría complementaria y especializada ofrecida por el Banco apoyando el avance de los estudios realizados por las empresas responsables.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Aunque el PCR desagrega el análisis desempeño del Banco entre la etapa de preparación y la de supervisión, no otorga explícitamente calificaciones para cada una. La calificación general de desempeño del PCR es *Satisfactoria*. OVE no concuerda con esa calificación y asigna una calificación *Parcialmente Insatisfactoria*. El desempeño del Banco en el proyecto presentó fallas de diseño en la preparación del proyecto en lo que respecta a su alcance, y el

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

desacuerdo en el diagnóstico de la capacidad institucional del ejecutor. En contraste, durante la implementación el Banco brindó apoyo técnico cercano y periódico, que resultó útil al momento de desencadenamiento de la pandemia. También apoyó para corregir los conflictos generados por los impactos de desplazamiento económico temporal.

Calificación de desempeño del Banco	Parcialmente insatisfactorio
-------------------------------------	------------------------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El prestatario demostró un desempeño parcialmente insatisfactorio, con un cumplimiento mixto entre positivo y negativo en las dimensiones a lo largo del proyecto. Dentro de sus fortalezas se destacaron:

- Compromiso estratégico: A pesar de cambios en la Secretaría de Estado de Turismo, el proyecto se mantuvo como una prioridad estratégica para el Gobierno, reflejando un compromiso continuo con los objetivos del proyecto.
- Acuerdo de ejecución y coordinación: A pesar de cambios en la coordinación, el proyecto contó con un equipo técnico sólido en diversas áreas. La empresa gestora financiada por el proyecto desempeñó un papel clave en la coordinación y facilitó transiciones rápidas.
- Aspectos fiduciarios: A pesar de dificultades relacionadas con cambios en el tipo de cambio, el prestatario se desempeñó adecuadamente en términos fiduciarios.
- Relación con socios y coordinación: La unidad ejecutora realizó esfuerzos relevantes para mantener actualizados los términos de cooperación y la comunicación fluida con diversas instituciones socias, a pesar de los tiempos significativos de respuesta por parte de algunas de ellas.

Sin embargo, también hubo algunas debilidades:

- Retrasos en la disposición para la implementación: Hubo un retraso de 3 años para alcanzar la elegibilidad. De acuerdo con la evaluación preliminar del proyecto<sup>7</sup> el prestatario buscó ampliar el alcance del proyecto luego de su aprobación, proponiendo e insistiendo en incluir cuatro obras no previstas, a lo que el Banco se opuso por implicar reformular el préstamo. Además, en 2014 una transición gubernamental y una reforma administrativa afectaron a SETUR, sumando demoras. Solo después de múltiples revisiones y negociaciones, se firmó el contrato modificado en 2015, con ajustes en el alcance y la redistribución de recursos entre los componentes de la operación.
- Implementación de medidas para la sostenibilidad: Dificultades en la adquisición de mobiliario y bienes destinados a apoyar el uso y gestión de equipos culturales, lo que debilita la viabilidad y mantenimiento de las inversiones realizadas.
- Retrasos y dificultades financieras: Retrasos en la ejecución de contratos y ajustes financieros debido a cambios en el tipo de cambio, lo que requirió una mayor dedicación de tiempo por parte de los equipos financieros.
- Retrasos en concesiones y riesgo para inversiones: Falta de conclusiones en los procesos de otorgamiento de uso a terceros para la gestión de instalaciones náuticas y culturales pondría en riesgo la viabilidad y mantenimiento de las inversiones realizadas.
- Incumplimiento de políticas de salvaguardias: La misión virtual de ESG de marzo de 2022, identificó incumplimiento de las políticas del Banco en materia de mitigación de impactos, generando conflictos por los impactos de desplazamiento económico temporal y la falta

<sup>7</sup>

Secretaria de Turismo Governo do Estado Bahía, BID. (2016) Relatório Técnico. Avaliação preliminar do programa nacional de desenvolvimento do turismo do estado da Bahia – PRODETUR Nacional Bahía.

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

de acuerdos con el gobierno local de los afectados (alcaldía de Salinas de Margarida). Estos impactos resultaron en que una de las partes afectadas presentara una queja ante el MICI en septiembre de 2022<sup>8</sup>. El Banco identificó un diagnóstico y plan de acción para resolver los problemas. El plan de acción fue implementado por SETUR quien tuvo reuniones con las partes afectadas y la alcaldía de Salinas de Margarida. A través de acciones correctivas, el conflicto finalmente se resolvió con la publicación de un decreto municipal, aunque los riesgos a la no implementación de la solución en el largo plazo son sustanciales.

Por lo anterior, OVE no concuerda con la calificación *Satisfactoria* otorgada por la Administración y otorga una calificación de *Parcialmente insatisfactorio*.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR identifica numerosas lecciones aprendidas en cuatro dimensiones: técnico-sectorial, organización y gestión, interlocución con diferentes actores públicos y aspectos fiduciarios. Esas lecciones son relevantes, responden a los desafíos que enfrentó el proyecto, están fundamentadas por el análisis y la evidencia presentados en el PCR, y dan información sobre lo que podría replicarse o tenerse en cuenta en otros proyectos en contextos similares. Entre las principales lecciones se encuentran:

- *Técnico-sectorial:* i) La modalidad de préstamo de obras múltiples brindó flexibilidad, pero también generó amplios tiempos de ejecución y posibles solicitudes de modificación en momentos de cambio institucional, causando retrasos. Se recomienda evaluar la posibilidad de utilizar préstamos para obras específicas o ampliar la delimitación de intervenciones durante la etapa de preparación. La realización anticipada de estudios de mercado y planes de mejora de destinos puede ser crucial para definir las intervenciones a financiar, o considerar la integración de dos fases de implementación condicionadas a la finalización de estos estudios previos. ii) La construcción de matrices de resultados basadas en datos reales recopilados durante la preparación del proyecto, en lugar de estimaciones, es fundamental para el éxito del proyecto. Aunque se establecieron indicadores de producto sin estudios previos, la capacidad de justificar ajustes durante la ejecución sin perjudicar la lógica del proyecto resalta la importancia de una teoría del cambio sólida y respaldada por datos concretos. iii) Identificar y planificar la precedencia de las acciones al inicio del proyecto, asegurando una secuencia lógica, fortalece la implementación al establecer bases teóricas y prácticas para pasos sucesivos. Esta vinculación entre acciones minimiza el riesgo de desconexión y vaciamiento, facilitando el mantenimiento y la permanencia de los resultados obtenidos. iv) Las inversiones en infraestructura básica son relevantes para el desarrollo turístico, pero su impacto en ingresos y empleo es limitado de manera individual. Se deben estructurar proyectos turísticos de manera integral, abordando no solo la infraestructura básica y el acceso, sino también aspectos de oferta y demanda turística, gobernanza y aspectos socioambientales. La participación y compromiso de las autoridades sectoriales responsables son fundamentales para la aprobación de inversiones en proyectos que fortalezcan la infraestructura básica.

<sup>8</sup>

La queja no fue elegible por falta de información adicional provista.

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

- *Organización y gestión:* i) La experiencia limitada de SETUR BA en ciertas áreas temáticas del proyecto se superó eficazmente con el apoyo técnico proporcionado por el Banco. Para futuros proyectos, el análisis de capacidad institucional debe abordar la evaluación de la capacidad técnica del organismo ejecutor en todas las áreas temáticas del proyecto. Es crucial incluir recursos en la matriz de inversiones para respaldar la preparación de términos de referencia y otros productos técnicos necesarios para el éxito del proyecto. ii) La selección cuidadosa y contratación de una empresa de apoyo con experiencia comprobada es esencial para el éxito de proyectos complejos. La contribución de la empresa en la gestión, seguimiento y toma de decisiones críticas es crucial para alcanzar los resultados del proyecto, aunque represente un costo significativo. Se recomienda incorporar empresas con capacidad comprobada en la gestión de proyectos similares para facilitar la transferencia de conocimientos al prestatario. iii) El informe final de la sociedad gestora debe ser una referencia valiosa para futuras operaciones, que incluya análisis cuantitativos y cualitativos con información clave sobre los tiempos de ejecución, debilidades y fortalezas del proyecto. Se recomienda incorporar en los términos de referencia para la contratación de una sociedad gestora la elaboración de un informe final completo, que sirva como guía para el diseño de futuros proyectos del sector.
- *Interlocución con diferentes actores públicos:* i) La coordinación efectiva entre los niveles federal, estatal y municipal en proyectos de intervención requiere establecer términos claros de cooperación con responsabilidades específicas y mecanismos de seguimiento. Priorizar intervenciones bajo la responsabilidad del gestor principal puede minimizar impactos negativos y mejorar la sostenibilidad de los proyectos, especialmente en contextos de cambios en la gestión gubernamental. ii) La falta de plazos administrativos bien definidos para los análisis de organismos públicos puede generar retrasos en los proyectos. Es recomendable establecer acuerdos previos sobre los períodos de análisis, facilitando una planificación más precisa del cronograma de ejecución.
- *Aspectos fiduciarios:* i) El amplio plan de adquisiciones con numerosos procesos aumentó significativamente la complejidad del proyecto. Para futuros proyectos, es crucial evaluar la posibilidad de racionalizar estos procesos, consolidando actividades en contratos únicos y revisando regularmente los caminos críticos, especialmente en la etapa inicial de ejecución.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Guías de 2020 aunque tiene falencias para apegarse a sus lineamientos por lo que OVE califica la calidad del PCR como Regular considerando que:

- Con el único propósito de mejorar la organización del informe y facilitar la interpretación de la relación entre los resultados y objetivos del proyecto, según el PCR (párrafo 2.11), la Administración optó por considerar seis objetivos específicos (asociando uno a cada componente) en lugar de mantener el diseño original de un único objetivo específico, que nunca tuvo modificaciones.
- El PCR se habría beneficiado de documentar evidencia suficiente para determinar si los resultados reportados son atribuibles o no al proyecto.
- Carece de candidez suficiente para reconocer las diferencias temporales entre la entrega de los productos y la maduración para llegar a un resultado. El Relatório de la Gerencia brinda más información con respecto a los productos que se lograron, cuándo, cancelaciones, etc.

### **13. CALIDAD DEL PCR**

- Es escaso en la discusión de la evaluación de la eficiencia del proyecto. No explica claramente la metodología utilizada y es selectivo en reportar fragmentos de los resultados de la evaluación económica.
- La información sobre los conflictos generados con los impactos de desplazamiento económico temporal pudo haber incorporado los aspectos relevantes de los informes de ESG. Por ejemplo, que dos de los titulares desistieron de la utilización de kioscos, las dificultades de SETUR para llegar a un acuerdo, la queja de MICI, el riesgo sustancial a la continuidad de la solución acordada
- Las lecciones reportadas son específicas y se basan en pruebas y análisis claros en el PCR.
- Adicionalmente, el PCR no documenta los recursos en ajuste ni en balance disponible que se encuentran en Convergencia, y existen múltiples inconsistencias en la información financiera reportada entre el PCR y Convergencia.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de aceleración del desarrollo de la educación de Amazonas (PADEAM)			
<b>Número(s) de proyecto</b>	BR-L1328			
<b>Número(s) de préstamo</b>	2992/OC-BR			
<b>Monto original</b>	US\$151.180.000			
<b>Año de aprobación</b>	2013			
<b>Fecha original de cierre</b>	05 ago. 2019			
<b>Fecha real de cierre</b>	30 nov. 2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A			
<b>Prestatario</b>	Estado de Amazonas (EdAM). Garante: República Federativa del Brasil			
<b>Unidad ejecutora</b>	Secretaría de Educación del Estado de Amazonas (SEDUC-AM)			
<b>Sector</b>	Educación			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$273.006.000 (BID US\$151.180.000, GdB US\$121.826.000)	US\$167.216.199 (BID US\$116.900.199, GdB US\$50.316.000) <sup>1</sup>		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>			US\$34.279.801	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Odette Maciel	
<b>Revisado por:</b>	Monika Huppi	

<sup>1</sup> Monto reportado en Convergencia.

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El contrato de préstamo define como **objetivo general** (p. 1) ampliar la cobertura y mejorar el desempeño escolar de los alumnos de educación básica en el Estado de Amazonas (EdAM). Hay consistencia del objetivo general entre la propuesta de préstamo (PP), el contrato de préstamo (CP) y el PCR.

Por otro lado, ni el CP, ni la PP establecieron **objetivos específicos**. Sin embargo, el PCR define tres asociados con los componentes de la operación: 1) ampliar la cobertura y mejorar la infraestructura de educación básica, 2) mejorar el progreso, terminación y calidad de la educación básica y 3) mejorar las capacidades de gestión y monitoreo de la Secretaría Estadual de Educación (SEDUC-AM).

Para propósitos de esta validación, OVE usará los siguientes objetivos específicos. Los objetivos 2 y 3 coinciden con los definidos en el PCR, mientras que el objetivo 1 difiere<sup>2</sup>.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Ampliar la cobertura de educación básica
Objetivo 2	Mejorar el progreso, terminación y calidad de la educación básica
Objetivo 3	Mejorar las capacidades de gestión y monitoreo de la SEDUC-AM

Nota: El PCR tiene un error tipográfico en la página 4, donde indica que el nombre y número de proyecto es “Programa de Fortalecimiento da Gestão de Saúde do Estado de São Paulo - (BR-L1376)”, en vez del “Programa de aceleración del desarrollo de la educación de Amazonas (PADEAM)” (BR-L1328).

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Expansión de la cobertura de educación básica**<sup>3</sup> (US\$136.770.000 monto original; US\$93.329.595 monto ejecutado<sup>4</sup>). El objetivo del componente era expandir la oferta y mejorar la infraestructura de educación básica de la red estadual. El componente incluye el financiamiento de: i) la construcción y equipamiento de 12 Centros de Educación de Tiempo Integral (CETI), así como la adaptación y equipamiento de otras 20 unidades escolares en la modalidad de educación de tiempo integral (ETI)<sup>5</sup>; y ii) la ampliación de la cobertura del Sistema Estadual de Enseñanza Presencial Mediado por Tecnología (SEEPMT) en 560 escuelas adicionales en 1.500 comunidades<sup>6</sup>, lo que incluye la contratación de servicios de conectividad satelital, instalación de antenas de comunicaciones, adaptación de salones de clase, tutores, entre otros.

<sup>2</sup> El PCR define como objetivo específico 1 “Ampliar la cobertura y mejorar la infraestructura de educación básica”. Por su parte, OVE acota más dicho objetivo (a nivel de resultados), en tanto la expansión y mejora en infraestructura son un medio para contribuir a los objetivos de expandir la cobertura y mejorar la calidad más que un objetivo en sí mismo.

<sup>3</sup> La educación básica en Brasil se compone por educación preescolar (hasta los 5 años), enseñanza fundamental (EF) (de 6 a 14 años) y enseñanza media (EM) (de 15 a 17 años). Fuente: Propuesta y contrato de préstamo.

<sup>4</sup> Corresponde a la suma del monto ejecutado por el BID y por la contrapartida local según Convergencia.

<sup>5</sup> Con ello, se planteó aumentar 18.000 vacantes en la red estadual. Fuente: Ibidem.

<sup>6</sup> Con ello, se planteó atender 15.000 nuevos alumnos. Fuente: Ibidem.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

**Componente 2: Mejora de la progresión, conclusión y calidad de la educación básica** (US\$70.950.000 monto original; US\$11.941.128 monto ejecutado). El objetivo es mejorar los índices de aprovechamiento y desempeño escolar, y reducir la distorsión edad-año de los alumnos del EdAM. El componente incluye financiamiento para: i) implementar un programa de aceleración del aprendizaje para reducir la distorsión de edad-grado para 80.000 alumnos de enseñanza media (EM) y de refuerzo escolar en portugués, matemáticas y otras disciplinas para 80.000 alumnos de enseñanza fundamental (EF) y EM, priorizando alumnos con menor desempeño académico); ii) implementar un sistema de “*coaching*” y formación en servicio para nuevos profesores, para facilitar su inserción a la docencia; y iii) asistencia y acompañamiento gerencial y pedagógico a directivos y profesores de escuelas con bajo desempeño.

**Componente 3: Gestión, monitoreo y evaluación de la red escolar y del programa** (US\$57.900.000 monto original; US\$20.990.199 monto ejecutado). El componente busca fortalecer la capacidad de gestión y monitoreo de la SEDUC-AM, e incluye el financiamiento para: i) el rediseño de procesos administrativos en la SEDUC-AM, unidades regionales y escuelas (como la implementación de nuevos módulos del sistema de gestión y la provisión de equipamiento para su funcionamiento); ii) la expansión del Sistema de Evaluación del Desempeño Escolar de Amazonas (SADEAM), incluida la educación indígena; y el fortalecimiento de los equipos de análisis y estadísticas educativas; y iii) el diseño e implementación de las evaluaciones del programa.

La operación, además, preveía recursos para la **Administración del programa** (US\$7.386.000 monto original; US\$3.391.368 monto ejecutado) que incluyen: i) la creación de la unidad ejecutora (EU) y la adquisición de bienes para su funcionamiento; y ii) la contratación de servicios de auditoría externa.

El PCR reporta que, durante la ejecución del proyecto, se realizaron dos cancelaciones de fondos, cuyo total (US\$105,3 millones) es equivalente al 38,6% del monto total aprobado, incluida la contrapartida local. La primera cancelación fue en abril de 2019 por US\$33,8 millones de fondos del BID<sup>7</sup>. La segunda cancelación fue en noviembre de 2019 por US\$71,5 millones de la contrapartida local. El PCR reporta que estas cancelaciones no afectaron la realización de los productos previstos, ya que el país indicó que los recursos originalmente previstos habían resultado excesivos en relación con la moneda local, dada la evolución del tipo de cambio. Sin embargo, OVE identifica que algunos productos y actividades previstas se cancelaron, y otros avanzaron solo parcialmente respecto a la meta del programa.

Adicionalmente, el PCR reporta que fueron cancelados los productos asociados a las pruebas estandarizadas en lengua Tikuna (parte del componente 3), así como los productos de *coaching* pedagógico y gerencial en escuelas de bajo desempeño, y de aceleración del aprendizaje<sup>8</sup> (parte del componente 2). El PCR indica que dichos cambios se deben, por un lado, al insuficiente tamaño poblacional para conseguir una prueba estandarizada en lengua Tikuna con buenos resultados estadísticos y, por otro, a que el *coaching* gerencial no fue considerado como un producto prioritario con el cambio de gobierno estatal. Sobre esto último,

<sup>7</sup> Sin embargo, de la página de Convergencia se identifica un monto cancelado total del BID de US\$34,279,801; el cual resulta de los US\$151,18 millones originales del BID, menos US\$116,9 millones desembolsados según PCR (p.4) y Convergencia. El PCR solo explica la cancelación de US\$33,8 millones.

<sup>8</sup> Sí se mantuvieron las actividades de refuerzo escolar para estudiantes.

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

la Administración indica que desde el diseño del PADEAM el cambio de gobierno fue considerado entre los riesgos que podrían afectar la ejecución del proyecto, por lo que el BID desplegó actividades de comunicación y socialización del proyecto con los equipos estaduales nuevos durante la transición de gobierno, sin embargo, no se logró evitar la cancelación del producto. Finalmente, tres evaluaciones que formaban parte del programa tampoco fueron concretadas, en parte, debido a atrasos en la construcción de centros escolares.

El PCR (párrafo 1.76) indica, de manera general, que algunas de las variaciones observadas en los montos finales de los componentes responden (además de los elementos antes descritos) a la reasignación como consecuencia de la emergencia sanitaria. Sin embargo, no se proporciona mayor detalle o explicación de dichos ajustes.

La Tabla 4.1 presenta los montos originales aprobados, así como los montos finales totales reportados para cada componente:

**Tabla 4.1 Montos (original y final)**

Componente	BID (millones de US\$) <sup>a</sup>	Local (millones de US\$) <sup>a</sup>	Monto Total (original)	% por componente	Monto final (millones de US\$) <sup>b</sup>
I	102,79	33,97	136,77	50,1%	93,3
II	15,99	54,94	70,95	26%	11,94
III	28,57	29,33	57,90	21,2%	20,99
Administración del programa / otros costos	3,83	3,59	7,42	2,7%	3,39 <sup>c</sup>
Total	151,18 (55,4%)	121,83 (44,6%)	273	100%	167,2

*Nota:* El PCR BR-L1328 (Tabla 5, p.29) reporta desembolsos por: Componente I US\$88,675 millones, Componente II. US\$17,05 millones, Componente III. US\$48,96 millones, Administración: US\$4,15 millones, y un total desembolsado de US\$158.84 millones.

<sup>a</sup> Contrato de préstamo. <sup>b</sup> Montos reportados en Convergencia. <sup>c</sup> Convergencia además reporta US\$37,56 millones de contraparte no asociados a un componente específico.

No se realizaron ajustes a la MR durante la ejecución del proyecto (posteriores a los 60 días después de elegibilidad). Sin embargo, en el marco de la elaboración del PCR, la Administración planteó algunos ajustes a la MR (detallados en el PCR en su Tabla 1 y Anexos 2 y 3, lo cuales también están registrados en el PMR final). Estos se describen con mayor detalle en la sección de efectividad.

#### 5. RELEVANCIA

##### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El PADEAM estuvo alineado durante su diseño y ejecución con las necesidades de desarrollo en materia educativa del país y del estado. Durante su diseño, el Estado de Amazonas (EdAM) presentaba rezagos educativos respecto al promedio del país. Por ejemplo, el 50% de los jóvenes de 16 años en el EdAM habían concluido la EF, en comparación con el 63% en el país; el 36% de los jóvenes de 19 años en el EdAM habían concluido la EM, frente al 50% Brasil; la matrícula neta en EM en el EdAM era del 39%, frente al 50% en el país, entre otros indicadores<sup>9</sup>. En materia de calidad educativa y aprendizaje, la red estadual escolar había

<sup>9</sup> Fuente: PP, p. 3, con base en datos de 2010 del Ministerio de Educación y del Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

## 5. RELEVANCIA

mostrado una mejora en sus indicadores de desempeño educativo durante el periodo previo a la operación (2005-2011), en particular, se observaron mejoras en el Índice de Desenvolvimento da Educação no Brasil (IDEB)<sup>10</sup>. Sin embargo, aún mostraba rezagos considerables respecto al promedio nacional<sup>11</sup>, así como el reto de consolidar los avances logrados. Además, destaca la situación de mayor rezago en comunidades indígenas y rurales en el interior del EdAM. Las evaluaciones del Sistema de Evaluación del Desempeño Educacional de Amazonas (SADEAM) indicaban que el desempeño en EM en esas comunidades era al menos 14% inferior respecto a las escuelas en sus distritos centrales. Mientras que, el 56,9% de los alumnos en el interior mostraban atraso escolar en el primer año de EM, frente a 47,3% en Manaos<sup>12</sup>. La PP también hace referencia a estudios<sup>13</sup> de gran escala en el EdAM que encuentran que los estudiantes pobres están entre los más afectados por bajos rendimientos académicos en EF; así como a estudios<sup>14</sup> para Brasil que analizan la incidencia de la baja calidad de las escuelas y la mala situación socioeconómica de los estudiantes sobre las probabilidades de matriculación y abandono en EM<sup>15</sup>. El análisis de los rezagos educativos en el EdAM también fue documentado en la nota sectorial de educación, incluida en la Estrategia del Banco con Brasil 2012-2014.

Respecto a las prioridades y programas del gobierno, durante su diseño e implementación, la operación BR-L1328 estuvo alineada con los planes nacionales y estaduales. Tanto el Plan Nacional de Educación (PNE) ([pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br)) como el Plan Estadual de Educación (PEE) de Amazonas 2015 indicaron la necesidad de fortalecer la EF y EM, incluida la educación en tiempo integral<sup>16</sup>, y plantearon la universalización de la EF para toda la población de 6 a 14 años y de la EM para la población de 15 a 17 años<sup>17</sup>; y mejorar los indicadores de desempeño escolar. El plan de Amazonas también incluyó la meta de que por lo menos el 85% de la población 6 a 14 años finalizara la EF antes de cumplir 16 años. La operación también estuvo alineada con acciones de refuerzo escolar y de aceleración del aprendizaje que venía desplegando la SEDUC-AM<sup>18</sup>. Además, para la zona rural, la operación consideró el fortalecimiento del Sistema Estadual de Enseñanza Presencial Mediado por Tecnología (SEEPMT)<sup>19</sup> creado en 2007, y que en 2011 cubría el 25% de las 6.100 comunidades rurales

<sup>10</sup> El EdAM pasó del último lugar en 2005 al 10º en 2022. El IDEB creció 47% en el último ciclo de EF, pasando de 2,6 en 2005 a 3,9 en 2011; y en EM, el indicador mejoró 47%, de 2,3 a 3,4. Fuente: PP.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en el EdAM, un 25,3% de los estudiantes en 5º año de EF tuvo aprendizajes mínimos adecuados en portugués y 20,8% en matemáticas, frente a 34,2% y 32,6%, respectivamente a nivel nacional. (Fuente: Propuesta de préstamo, p. 3, Prova brasil, 2009).

<sup>12</sup> Fuente: PP, p. 3, con datos de SEDUC-AM de 2012.

<sup>13</sup> Willms, Tramonte, Duarte y Bos (2012).

<sup>14</sup> Fernandes, Reynaldo (2010) y Gremaud, Amaury (2010).

<sup>15</sup> Hanushek, E.; Hitomi, K. y Lavy, V. (2006).

<sup>16</sup> El PNE y el PEE, por ejemplo, establecieron como meta la de ofrecer o implementar la educación de tiempo integral en al menos el 50% de las escuelas públicas.

<sup>17</sup> Esto último, además, está en concordancia con el pacto nacional para el fortalecimiento de la EM, instituido por decreto en 2013 ([link](#)).

<sup>18</sup> La iniciativa Avanzar estuvo focalizada en el último ciclo de EF y buscó corregir el desfase edad-año de cerca de 11.000 alumnos. En 2012 se atendieron 9.000 alumnos con acciones de refuerzo escolar en el EdAM. (Fuente: PP).

<sup>19</sup> Este sistema transmite clases a través de una red vía satelital, funciona con tutores presenciales y acompañamiento desde el Centro de Media de la SEDUC en Manaos.

## 5. RELEVANCIA

del EdAM. Mientras que, en la zona urbana y periurbana, el diseño de la operación consideró el modelo de educación de tiempo integral (ETI) de EF y EM, cuyos resultados parecían prometedores respecto a la jornada simple<sup>20</sup>.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El proyecto fue consistente en su diseño y ejecución con las tres **Estrategias de Banco con el País** (EBP) bajo las cuales se enmarcó.

- Durante la aprobación, se alineó con la EBP 2012-2014 en torno al objetivo estratégico (OE) de propiciar la inclusión social en el sector de educación, el cual contempló i) mejorar la calidad de la educación básica, mediante capacitación a profesores, y el perfeccionamiento y la mayor utilización de los instrumentos de evaluación disponibles; ii) expandir la cobertura educativa; y iii) desarrollar las habilidades necesarias en EM para mejorar la empleabilidad de los jóvenes.
- Durante su ejecución, se alineó con la EBP 2016-2018, en su pilar 2 de “reducción de la inequidad y mejora de servicios públicos”, y en su OE de mejorar la calidad de la educación y apoyar al país para alcanzar sus metas de cobertura escolar. Finalmente, se alineó con la EBP 2019-2022, en el área estratégica de “reducir la desigualdad social y de oportunidades, a través del aumento de la eficiencia de las políticas públicas”, en su OE de mejorar la gestión y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de educación y salud.

El proyecto también se alineó con la **Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020** (AB-3008) en el área de Inclusión Social e Igualdad, y con el **Noveno Aumento General de Capital** (AB-2764) en su objetivo general de reducción de la pobreza y aumento de la equidad.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

En términos teóricos, la lógica vertical del proyecto es sólida, los componentes están relacionados con el objetivo general del proyecto y con sus resultados esperados. El PCR resume la teoría de cambio en la sección II.2 de Relevancia (párrafos 1.17-1.24) y en la Gráfica 1 (Lógica vertical) la cual ayuda a visualizar las conexiones lógicas entre productos, indicadores de resultados y objetivos.

En resumen, la operación se estructuró en torno a tres componentes, los cuales se sustentaron en un diagnóstico sobre los retos de cobertura y calidad educativa en el EdAM, así como en los retos en la capacidad de gestión de información de la SEDUC-AM. El componente 1 (sobre cobertura escolar) incluyó como productos la construcción de nuevos centros y/o rehabilitación de centros educativos de tiempo integral (CETI) existentes, de unidades de EF y EM que ofrecen educación de jornada ampliada, así como la rehabilitación y equipamiento de unidades de enseñanza multimedia en el EdAM. La Administración proporcionó evidencia de estudios que indican que la construcción y ampliación de establecimientos educativos (incluidas las modalidades alternativas y de jornada ampliada) se asocian a aumentos de cobertura escolar (Bellei, 2009; Hincapie, 2016; Cerdan-Infantes y Vermeersch, 2007). Con ello, el componente 1 se alinea con el objetivo 1 del programa de “ampliar la cobertura de educación básica”. El

## 5. RELEVANCIA

componente 2 (aprendizaje y calidad educativa) incluyó como productos diversas actividades de refuerzo escolar y de aceleración del aprendizaje para estudiantes de EF y EM, así como la capacitación a profesores de EF y EM, y asistencia pedagógica y gerencial para escuelas de bajo desempeño. Con ello, se buscó incidir en el objetivo 2 de “mejorar el progreso, terminación y calidad de la educación básica”. Algunos estudios indican relaciones positivas entre intervenciones de refuerzo escolar y capacitación a docentes en periodos probatorios sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje (Hanushek y Rivkin, 2010; Alvarez-Martinelli, Berlinski y Busso, 2021). Finalmente, el componente 3 incluyó como productos implementar el sistema informatizado de gestión escolar (SIGEAM) integrado a los datos del sistema de evaluación de desempeño escolar, así como la aplicación de pruebas SADEAM (incluidas en lengua Tikuna), entre otros. Estas actividades se alinean con el objetivo 3 de “mejorar las capacidades de gestión y monitoreo”. Los objetivos específicos y general, además, están alineados con las necesidades de desarrollo antes descritas. La Administración también reconoce la estrecha relación entre los productos de los diferentes componentes y con los objetivos específicos para el logro del objetivo general.

Si bien el proyecto incluyó en su mayoría medidas alineadas a las prioridades de desarrollo y a las prioridades de gobierno durante el diseño y ejecución; la lógica vertical se vio afectada debido a que el diseño tuvo algunos retos de alineación respecto a las realidades del país, y dada la cancelación de productos y actividades relevantes:

- Durante la ejecución de la operación, no se concretó el producto de acompañamiento o *coaching* pedagógico y gerencial, ya que la Administración reporta que este no fue considerado prioritario con el cambio de gobierno estadual, a pesar de que el BID desplegó acciones de socialización con los nuevos equipos. También, fue cancelado el producto de aceleración del aprendizaje para 80.000 alumnos de EM. Ambas cancelaciones afectaron la lógica vertical de la operación, en tanto que el primero estaba orientado a complementar las actividades de calidad educativa focalizando el apoyo en escuelas con bajo desempeño, mientras que el segundo buscaba apoyar la reducción de la distorsión de edad-grado junto con actividades para reforzar el aprendizaje que se implementaron parcialmente.
- Adicionalmente, la cancelación de la prueba estandarizada en lengua Tikuna debido al insuficiente tamaño poblacional sugiere retos de alineación con las realidades del país. El PCR, de hecho, recomienda tener una mayor consideración de las características de los contextos propios en el diseño y planeación de nuevas operaciones.

En resumen, los objetivos y el diseño del proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo y, en su mayoría, con las prioridades en educación del país y del estado. Los objetivos son consistentes con las EBP al momento de aprobación y ejecución. En su diseño, la lógica vertical del proyecto fue teóricamente sólida en tanto se plantearon relaciones válidas entre los productos, componentes y objetivos. Sin embargo, la lógica vertical se vio algo afectada con la cancelación de productos y actividades relevantes.

Con base en esta información, OVE califica este componente como “satisfactorio”, lo cual difiere de la calificación de la Administración (“excelente”).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 24 de septiembre de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 5 de noviembre de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la MR registrados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación (PMR+E) son considerados para efectos de la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2014. Además, OVE solo considera indicadores agregados después del PMR+E si estos fueron agregados durante la ejecución del proyecto (es decir, hasta el PMR previo a que los desembolsos alcancen el 95% del monto del préstamo). OVE también pudiera considerar indicadores adicionales introducidos como proxy para un indicador para el cual no hubiese información disponible, o para los casos en los que la matriz original no contase con indicadores para medir el logro del objetivo.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Ampliar la cobertura de educación básica

Tabla 6.1. Indicadores de objetivo 1

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
IR 1.1 Tasa de cobertura líquida en EM	%	39	45	43,6	77%	0,77 <sup>a</sup>
IR 1.2 Alumnos del sistema estadual de EF y EM que asisten a CETI o ETI (jornada ampliada)	%	3,2	8,5	10,5	138%	1 <sup>b</sup>
IR 1.3 Alumnos de EF y EM atendidos por el sistema estadual de enseñanza mediada por tecnología	#	28.800	43.800	28.972	1%	0,01 <sup>c</sup>
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,59

Nota: <sup>a</sup> INEP con base en encuesta de hogares del IBGE. <sup>b</sup> Registros administrativos de SEDUC-AM (matrícula).

<sup>c</sup> Registros administrativos de SEDUC-AM (matrícula y central multimedia).

La operación incluyó tres indicadores de resultados (IR) para el objetivo 1. La tasa de cobertura líquida en EM pasó de 39% a 43,6%, lo que representa un logro de 77% respecto a la meta planeada; la asistencia a CETI y ETI aumentó de 3,2 a 10,5%, superando la meta planeada; mientras que hubo avance mínimo (1% respecto a la meta) en el número de alumnos atendidos en el sistema estatal mediado por tecnología. El logro promedio es de 0,59. OVE coincide con la tasa de logro indicada por la Administración para este objetivo.

**Atribución:** No se cuenta con evaluación de impacto para los indicadores reportados; sin embargo, es factible que el proyecto haya contribuido a su avance. Los indicadores se miden para el EdAM y la Administración proporciona las fuentes de información, las cuales se mantuvieron entre la medición de la línea de base y el cierre de la operación. El BID fue el principal financiador de educación en EdAM durante el periodo de análisis, y es factible que actividades y productos financiados a través de su componente 1 (como la construcción y

## 6. EFECTIVIDAD

rehabilitación de CETI con medidas de refuerzo de jornada integral<sup>21</sup>, varios en el interior de EdAM; y la instalación de unidades escolares del SEEPMT<sup>22</sup>) hayan contribuido parcialmente a mejorar la cobertura líquida (IR 1.1) y a que más alumnos asistiesen a esos centros educativos (IR 1.2). Es decir, es factible que la construcción y rehabilitación de escuelas haya incidido, si bien parcialmente, en la mejora de la infraestructura y la expansión de oferta educativa. La atribución es solo parcial dado el grado de avance de los productos asociados a este objetivo respecto a sus metas (75% de avance de nuevas unidades CETI construidas y funcionando en jornada ampliada, y solo 15% de avance de unidades reformadas de EF y EM que ofrecen educación de jornada ampliada).

Respecto al indicador 3 (IR 1.3), si bien el avance fue bajo, también es factible la atribución al proyecto, cuya operación apoyó la instalación de Unidades de Servicio Escolar para la Enseñanza Mediada por Tecnología (UEMT) del SEEPMT en comunidades rurales lejanas<sup>23</sup>, donde el acceso educativo era escaso o nulo. A pesar de ello, cabe destacar que el PCR reporta como avance final 28.972 estudiantes atendidos por el sistema de tecnología, mientras que el mismo PCR también indica que dicha tecnología posibilitó “o acesso ao ensino básico a cerca de 40.000 estudantes, de 878 comunidades rurais, aproximadamente”.

Por otro lado, la Administración proporciona evidencia de atribución basada en la literatura. En particular, Cuesta, Glewwe y Krause (2015) realizan un metaanálisis de artículos publicados entre 1990 y 2012 e identifican una relación positiva entre mejores condiciones de infraestructura escolar (pisos, paredes y techos) y el aumento de matrícula. Mientras que Branham (2004) identifica que los estudiantes son menos propensos a asistir a la escuela si estas no cuentan con instalaciones básicas adecuadas (deficiencias estructurales, falta de instalaciones sanitarias, etcétera).

Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

### Objetivo 2: Mejorar el progreso, terminación y calidad de la educación básica

<sup>21</sup> Los CETI cuentan con cafeterías, laboratorios, auditorios, canchas deportivas, bibliotecas, entre otros espacios, que permiten realizar actividades en horario escolar extendido, acorde con el modelo educativo en tiempo integral.

<sup>22</sup> OVE, en su Revisión Independiente del Programa de País (ICPR): Brasil 2019-2023, encuentra que el INV BR-L1328 “facilitó la enseñanza virtual durante la pandemia” a través del SEEPMT.

<sup>23</sup> Las unidades fueron equipadas con antenas VSAT, receptores de satélite, computadores, entre otros equipos que permiten la interacción simultánea a la central multimedia, así como mediante capacitaciones a profesores.

## 6. EFECTIVIDAD

**Tabla 6.2 Indicadores del objetivo 2**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
IR 2.1 Alumnos que obtuvieron aprendizajes mínimos en 9º año de EF - materia portugués	%	21,2	31,2	34 <sup>a</sup>	128%	1
IR 2.2 Alumnos que obtuvieron aprendizajes mínimos en 3er. año de EM - materia portugués	%	22,1	32,1	36 <sup>a</sup>	139%	1
IR 2.3 Alumnos que obtuvieron aprendizajes mínimos en 9º año de EF - materia matemáticas	%	7,8	12,8	38 <sup>a</sup>	604%	1
IR 2.4 Alumnos que obtuvieron aprendizajes mínimos en 3er. año de EM – materia matemáticas	%	4,9	9,9	27 <sup>a</sup>	442%	1
IR 2.5 Alumnos que obtuvieron aprendizajes mínimos en 9º año de EF – materia ciencias <sup>b</sup>	%	ND	ND	55 <sup>a</sup>	ND	0
IR 2.5A ( <i>proxy</i> ) Alumnos que obtuvieron aprendizajes mínimos en 1er. año de EM – materia química <sup>c</sup>	%	9,6	14,6	14,1 <sup>a</sup>	90%	0,9
IR 2.6 Alumnos que obtuvieron aprendizajes mínimos en 3er. año de EM – materia ciencias	%	6,9	11,9	24 <sup>a</sup>	342%	1
IR 2.7 Tasa de distorsión edad-grado para EM	%	49,3	41	31,8 <sup>d</sup>	211%	1
IR 2.8 Mejora del rendimiento académico medio en las materias de portugués y matemáticas en las escuelas de EF beneficiadas por el proyecto de asistencia pedagógica y gerencial ( <i>coaching</i> )	%	N/D	N/D	N/D	N/D	0
IR 2.9 Mejora del rendimiento académico medio en las materias de portugués y matemáticas en las escuelas de EM beneficiadas por el proyecto de asistencia pedagógica y gerencial ( <i>coaching</i> )	%	N/D	N/D	N/D	N/D	0
IR 2.10 Jóvenes de 19 años con EM concluido	%	36	40	64 <sup>d</sup>	700%	1
IR 2.11 IDEB (Índice de Educação Brasileira) para EM <sup>e</sup>	%	3,4	4	3,6 <sup>f</sup>	33%	0,33
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,69

*Nota:* <sup>a</sup> Prova Brasil o SADEAM. <sup>b</sup> Hay un error tipográfico en la MR del PCR (p. 12). Para el IR2.5 dice línea de base más 5% (LB+5%), pero debe decir más 5 puntos porcentuales, acorde también con el incremento en el IR 2.5A. <sup>c</sup> Agregado como indicador proxy por el PCR y aceptado por OVE. <sup>d</sup> INEP. <sup>e</sup> Datos actualizados propuestos por el PCR y aceptados por OVE. <sup>f</sup> IDEB, según datos de 2021.

La operación incluyó 12 indicadores relacionados con el objetivo 2, uno de los cuales fue propuesto por el PCR como indicador adicional.

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR planteó sustituir el IR 2.5 por el 2.5A (indicador *proxy*). El indicador 2.5, incluido en la MR original<sup>24</sup>, tenía el objetivo de medir el desempeño académico en ciencias de los alumnos del 9º año de EF en el EdAM. Sin embargo, el indicador no tuvo línea de base en 2013 y solo fue medido en 2021, por lo que no fue posible determinar su avance o retroceso. Por ello, la Administración propone un indicador alterno (*proxy*), el 2.5A, que mide el desempeño académico en química a través de pruebas estandarizadas del sistema de evaluación del desempeño de Amazonas (SADEAM) a los estudiantes de EM del primer año de secundaria del EdAM. Si bien la población de medición no es exactamente la misma, es similar en tanto los alumnos del último año de EF transitan al primer año de EM, y ambos reciben acciones de refuerzo escolar como parte del PADEAM. La Administración definió como meta para el indicador 2.5A un incremento de 5 puntos porcentuales (pp) respecto a la línea base, lo cual corresponde a un aumento de igual proporción a lo que se planteó para el indicador original<sup>25</sup>. Para el cálculo de efectividad de esta validación, OVE considera ambos indicadores (IR2.5 e IR2.5A). OVE acepta el indicador *proxy* propuesto IR 2.5A dado que es un indicador cercano del original (el cual no contó con medición de avance), y su mejora prevista (meta) es consistente con la mejora esperada para el indicador original. Sin embargo, cabe aclarar que, cuando se introducen indicadores *proxy*, el(los) indicador(es) original(es) también debe(n) considerarse. Además, el *proxy* está acotado solo a química, mientras que el original estaba enfocado en ciencias, por lo que no son sustitutos perfectos. Por estas razones, OVE también considera el indicador original.

Respecto al IR 2.11<sup>26</sup>, índice de desempeño de educación brasileña (IDEB) para EM, su avance se mide en la prueba SAEB, y la Administración plantea considerar los datos oficiales actualizados a 2021, en vez de 2019. La Administración proporciona en el PCR el enlace a dichas actualizaciones<sup>27</sup>. OVE acepta considerar la actualización en tanto que el proyecto cerró en 2022 y es factible que los avances a lo largo de su ejecución se hayan visto reflejados en 2021, la información corresponde a la misma fuente de medición que la línea base y son datos públicos oficiales.

La gran mayoría de los indicadores de aprendizajes mínimos en EF y EM cumplieron sus metas, así como el indicador de distorsión edad-grado para EM y de jóvenes con EM concluido, aunque el avance en el IDEB para EM fue menor al esperado. No se avanzó en los indicadores de rendimiento académico asociado a la asistencia pedagógica y gerencial (*coaching*), dado que se cancelaron los productos. El logro promedio es de 0,69, la cual difiere de la tasa de logro indicada por la Administración para este objetivo (0,75).

**Atribución:** No se cuenta con evaluación de impacto para los indicadores reportados; sin embargo, es factible que el proyecto, a través del componente 2 (modelo de educación de tiempo integral y refuerzos escolares) haya contribuido al avance de algunos de ellos. El BID fue el principal financiador de educación en EdAM durante el periodo de análisis, y el PCR presenta evidencia basada en la literatura sobre mejoras en pruebas estandarizadas de aprendizaje (lenguaje y matemáticas) asociadas a la ampliación de la jornada escolar (Bellei 2009; Hincapié, 2016; Cerdan-Infantes and Vermeersch, 2007), y efectos positivos de la

<sup>24</sup> Este corresponde al indicador 1.8 en el PMR enero-diciembre de 2014 y el PMR final. El PMR indicaba que la prueba se realizaría por primera vez en 2015.

<sup>25</sup> PP - Anexo II (p. 3).

<sup>26</sup> Este indicador es el 1.14 en el PMR de enero-diciembre 2014 y PMR final.

<sup>27</sup> <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>

## 6. EFECTIVIDAD

extensión de la jornada escolar en el desempeño de pruebas de lenguaje en Brasil (Xerxenevsky, 2012). El PCR también indica que los productos asociados a la calidad de los aprendizajes y los refuerzos escolares fueron implementados principalmente durante 2019, por lo que es razonable que sus efectos en los indicadores de aprendizaje se hayan visto reflejados entre 2019 y 2022. Por otro lado, se canceló el producto de aceleración del aprendizaje, el cual según la PP planteaba asignar clases específicas a alumnos de EM con más de dos años de sobre edad y, con ello, estaba orientado a reducir la distorsión edad-grado. Dado que dicho producto no se implementó, es posible establecer solo una atribución parcial del proyecto (por ejemplo, de las actividades de refuerzo escolar a 44 mil estudiantes de EF y EM) al avance del indicador IR 2.7. Por otro lado, tampoco se concretaron las actividades de acompañamiento y *coaching* gerencial y pedagógico a directivos y profesores de escuelas con bajo desempeño (parte del componente 2), por lo que los IR2.8 e IR2.9 no se midieron.

Calificación del objetivo 2: Parcialmente insatisfactorio

### Objetivo 3: Mejorar las capacidades de gestión y monitoreo de la SEDUC-AM

Tabla 6.3 Indicadores del objetivo 3

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
IR. 3.1 Escuelas con Sistema Integrado de SEDUC (SIGEAM) actualizado en términos de datos de asistencia y calificaciones	%	0	100%	100%	100%	1 <sup>a</sup>
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						1

Nota: <sup>a</sup> SIGEAM.

La operación incluyó un indicador relacionado con el objetivo (IR 3.1), el cual tuvo una tasa de logro de 1, en tanto se reporta que la totalidad de escuelas ahora cuentan con el SIGEAM. OVE coincide con el logro indicado por la Administración.

**Atribución:** Las actividades impulsadas por el proyecto se relacionan directamente con las mejoras en el sistema de información en la SEDUC-AM. En particular, como parte del componente 3 de la operación, se financió la implementación del SIGEAM en la red estatal y el desarrollo de los módulos de Diario Digital, Sistema electrónico de Evaluación y Módulo de Rendimiento Escolar. El SIGEAM es una plataforma donde se recopila información de todas las escuelas de la red del EdAM. El PCR reporta que los docentes y directores acceden al SIGEAM información sobre asistencia y rendimiento académico de los estudiantes, y otros recursos escolares; y busca apoyar a los profesores a establecer indicadores de acompañamiento y alertas para cada estudiante. A su vez, gestores y funcionarios del SEDUC-AM pueden ingresar al sistema, ver la información de desempeño escolar y utilizar la información de forma complementaria para la toma de decisiones, por ejemplo, de dotación escolar y cuerpo docente. El PCR reporta que el SIGEAM actualmente es una herramienta fundamental para los procesos de planeación y monitoreo del calendario escolar, matrícula y asignación de recursos a escuelas; si bien reconoce que hubo atrasos temporales en la actualización de la información durante la pandemia de COVID-19, reporta que estos han sido subsanados y, de hecho, se han continuado implementando desarrollos tecnológicos a la plataforma. Es factible que los avances en el indicador sean atribuibles a la implementación del proyecto.

## 6. EFECTIVIDAD

Calificación del objetivo 3: Excelente

### 2. Productos

El PCR presenta 11 indicadores a nivel de productos, de los cuales reporta que cinco cumplieron al 100% con sus metas.

Por componente, el PCR reporta para el Componente 1 que se alcanzó la meta de nuevas unidades SEEMPT funcionando, y de nuevos CETIs construidos y funcionando en jornada ampliada<sup>28</sup>, así como para las unidades reformadas de EF y EM que ofrecen educación de jornada ampliada. Respecto al Componente 2, se cancelaron dos productos (la asistencia pedagógica a profesores y gerencial a directivos en escuelas de bajo desempeño, y el programa de aceleración del aprendizaje en EM); mientras que se reportan algunos avances en actividades de refuerzo escolar a 44.000 estudiantes (comparado a la meta de 80.000). Finalmente, se tuvo un avance parcial (26% de la meta) en las capacitaciones a profesores en EF y EM en estado probatorio. Finalmente, los indicadores de producto del Componente 3 tuvieron un avance promedio de 74.4%, tres de ellos lograron sus metas<sup>29</sup>, pero no se aplicaron las pruebas SADEAM en lengua Tikuna.

**Conclusión:** Con base en las guías 2020, la calificación global de Efectividad otorgada por OVE al proyecto es “parcialmente insatisfactoria”, la cual se deriva de obtener “parcialmente insatisfactorio” en dos objetivos (O1 y O2) y “excelente” en uno (O3). Las calificaciones coinciden con las de la Administración.

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta un análisis de costo-beneficio (CBA) *ex post* del proyecto. El CBA se enfoca en la monetización de los beneficios asociados al proyecto, derivados de la expansión de la oferta educativa y en calidad (asociadas al aumento de la jornada escolar y actividades de refuerzo escolar y tutoría). El PCR, en su Tabla 3 (p. 27), resume los principales supuestos utilizados, la magnitud y la fuente de los datos o estudios considerados. No obstante, cabe destacar que, en respuesta a las múltiples deficiencias señaladas por OVE (en su borrador de validación) en el CBA original incluido en el PCR, la Administración revisó el CBA y proporcionó a OVE una nueva versión con los supuestos ajustados. Ese CBA ajustado no refleja lo presentado en el PCR.

<sup>28</sup> La Administración del BID proporcionó información que sustenta la construcción de 14 CETIs (con lo cual se alcanza la meta del proyecto). No obstante, OVE identificó inconsistencias en la información reportada para este producto. El PCR (Tabla 2, página 19) reporta la construcción de 9 CETI (lo que representa un avance del 75%), mientras que PMR final adjunto al PCR (Anexo 4) y Convergencia sí reportan 14 nuevos CETI (avance del 100%).

<sup>29</sup> Para el indicador de producto 3.3 “Escolas municipais elegíveis participantes da prova SADEAM” el PCR reporta (p. 20) un avance del 100%; sin embargo, debiera decir 97,4% (correspondiente a 2.191 escuelas de una meta de 2.250).

## 7. EFICIENCIA

### Beneficios:

Respecto a la oferta y cobertura educativa, la Administración plantea la baja oferta educativa previa al proyecto, especialmente de EM en los municipios remotos del EdAM. En dichos municipios, un estudiante que finaliza la EF tiene pocas probabilidades de continuar la EM. El supuesto es que con el proyecto los estudiantes cuentan con mayor acceso a EF y EM, lo que a su vez incide en finalizar sus estudios de educación básica y en acceder a mejores remuneraciones en el mediano y largo plazo. Para el cálculo de beneficios, el PCR considera i) el número de CETI finalizadas en el EdAM como parte del proyecto (14), y las estimaciones del promedio de estudiantes matriculados en ellas anualmente durante 10 años (2017-2026) después de finalizada su construcción (más de 44.000 en el periodo) con base en datos de SEDUC-AM; y ii) el número de UEMT construidas y finalizadas como parte de la operación (más de 500), y las estimaciones del promedio de estudiantes nuevos matriculados en ellas durante 10 años (2015 y 2024) una vez finalizada su construcción.

La Administración aclara a OVE que el número de alumnos (de EF y EM) atendidos por el sistema de enseñanza mediada por tecnología, y referidos en el IR1.3 (28.972), corresponden solo al valor final anual y no al acumulado del programa. El CBA, por su parte, considera la totalidad de estudiantes nuevos atendidos (76.900; correspondientes a más de 58.532 estudiantes beneficiados hasta 2022, y más de 18.300 entre 2023 y 2024). Para los años de 2023 y 2024, la estimación considera el promedio de estudiantes nuevos por año, y la senda de construcción de nuevas UEMT a lo largo del programa (PCR, Tabla 3 de supuestos del CBA). Adicionalmente, posterior a la elaboración del PCR, la Administración del BID corrigió la estimación del total de estudiantes beneficiarios de actividades de refuerzo escolar (de 85.408 estudiantes a 44.239), siendo ahora coherente con lo reportado en la Tabla 2 del PCR. Con ello, la Administración también ajusta la TIR (ver adelante).

Además, el PCR considera un 15% de aumento salarial por año adicional de educación básica, según estudios de Resende y Wyllie (2006); Suliano y Siqueira (2012) y Psacharopoulos y Patrinos (2002) los cuales calculan el efecto de educación adicional sobre el salario en Brasil. Además de hacer el análisis con el 15%, el PCR analiza tres escenarios más conservadores, es decir, con tasas de aumento salarial menores (el CBA ajustado incluyó tasas de 12%, 10% y 7%).<sup>30</sup>

Respecto a la mejora del desempeño escolar en pruebas estandarizadas, el PCR plantea una relación positiva entre estos indicadores y los salarios futuros de los estudiantes. Con base en estudios de Hanushek *et al.* (2008)<sup>31</sup> el PCR indica que un aumento de una desviación estándar (D.E.) en las puntuaciones de las pruebas estandarizadas pueden generar aumentos salariales de 0,29 D.E. (29%). La Administración, además, incluye algunos análisis de sensibilidad. Para el cálculo, la Administración considera impactos de cerca de 0,05 D.E. en las puntuaciones medias. Sin embargo, el PCR no presenta una justificación clara de cómo dichos cálculos son aplicables para el estado de Amazonas.

<sup>30</sup> Como referencia, el CBA *ex ante* (incluido en la PP) reportó que el salario de los individuos en el EdAM con EF completa era de US\$400,51/mes, y con EM finalizada era de US\$529,33/mes, e indica que el bono salarial de la obtención del diploma de EM (es decir, tres años adicionales de educación) es de US\$128,82 o 32%.

<sup>31</sup> El estudio considera observaciones para 50 países (desarrollados y en vías de desarrollo) que alguna vez han participado en algunas de las nueve pruebas internacionales de rendimiento estudiantil en matemáticas y ciencias (incluida PISA), y de los cuales, además, se cuenta con análisis de crecimiento económico.

## 7. EFICIENCIA

El PCR también considera una tercera línea de beneficios; la relación positiva entre las actividades de refuerzo escolar y los avances en las pruebas estandarizadas. Con base en estudios de Nomi *et al.* (2013) y Taylor (2014) (estudios de programas en Chicago y Miami), el PCR considera un efecto de 0,22 D.E. de incremento en pruebas estandarizadas entre los estudiantes beneficiarios de actividades de refuerzo escolar, y un efecto conjunto sobre salarios de 0,0638 (6,4%) para los estudiantes beneficiados de esas actividades entre 2014 y 2021.

Además, se incluyen otros supuestos como una tasa de desempleo de 12,9% en el EdAM según datos del IBGE, el tipo de cambio promedio mensual USD-BRL para 2021, el salario mínimo real según datos del Banco Central, y la tasa de inflación promedio sobre los últimos 5 años. Respecto a estos últimos supuestos, posterior a la elaboración del PCR, la Administración del BID corrigió la estimación para considerar la tasa de crecimiento real del salario mínimo en los últimos 5 años<sup>32</sup>. El PCR, con base en su CBA original, indica que su análisis es conservador ya que contabiliza beneficios a 10 años, si bien los efectos podrían reflejarse a lo largo de la vida profesional, y que no incorpora posibles externalidades positivas, como la reducción de criminalidad. En el análisis revisado presentado a OVE en respuesta al borrador de esta validación, la Administración extendió el análisis hasta 2071, basado en el argumento de que los incrementos salariales se mantienen durante toda la vida laboral de los beneficiarios.

### **Costos:**

Para los costos el PCR considera todos los costos del proyecto (tabla 5 del PCR, p.29) reportados en los estados financieros auditados de la versión final registrada en Convergencia, incluida la contrapartida local. Además, se consideran los costos de funcionamiento de las nuevas unidades educativas durante el horizonte de 2014-2026 (es decir, se considera la operación del servicio de UEMT que inicia en 2014 y de los CETI que inicia en 2016, y se extiende hasta 2026 -correspondiente al décimo año de los estudiantes beneficiarios de los CETIs-); así como un costo adicional relacionado con el retraso de la operación.

Posterior al PCR, la Administración además agregó al análisis de costos, aquellos asociados con la entrega de los programas del Centro de Medias a los beneficiarios finales (costos de la emisión), asociados a la implementación de las UEMT construidas en el marco del proyecto.

La tasa de descuento es la utilizada por el Banco (12%).

### **Resultados del CBA:**

El análisis de la Administración (PCR-Tabla 4) incluye cuatro escenarios: el escenario base y tres más conservadores en términos del incremento salarial (arriba mencionados). En el escenario base incluido en PCR el valor presente neto es de US\$154,7 millones, la Tasa Interna de Retorno (TIR) de 22% y la relación costo-beneficio de 2,61. Con los ajustes realizados por la Administración del BID a los supuestos del CBA, realizados posteriormente al PCR, la Administración reporta una TIR de 19% para el escenario base. Los resultados también son positivos para otros dos escenarios considerando los supuestos ajustados (se obtiene una TIR de 17% y 15% para dos escenarios conservadores y de 12% para un tercer escenario conservador). Con las estimaciones ajustadas, posterior al PCR, la Administración estima que los valores mínimos en los que el valor presente neto (VPN) es igual a cero (es decir, el proyecto no genera pérdidas ni rentabilidad social) es con 7% de la prima salarial para

<sup>32</sup> En el cálculo previo, el cual fue incluido en el PCR, la TIR nominal no es comparable con la tasa de referencia de 12% del BID, ya que esta última está en términos reales.

## 7. EFICIENCIA

cada año adicional de educación (escenario conversador #3); el cual corresponde a un 5% de prima salarial por aumentar el puntaje de desempeño en pruebas estandarizadas, y 0,02 y 0,10 D.E. en puntaje por aumentar la jornada escolar y las actividades de refuerzo escolar, respectivamente.

No obstante, OVE considera que el PCR muestra deficiencias y/o no es claro en los siguientes elementos del CBA.

Para el cálculo de beneficios:

- i) El PCR (Tabla 3 de supuestos del CBA) considera un total de 76.900 estudiantes nuevos matriculados. Del PCR y PMR se observa que hubo un repunte en el uso de enseñanza por tecnología durante 2020 y 2021 durante COVID-19, pero después de ese periodo la demanda parece reducirse. El CBA no considera esta reducción, utilizando los números de 2020 para los años 2021-2024.
- ii) El CBA considera como supuestos que todos los estudiantes que se inscriben a UEMT terminan los tres años de escolarización adicional ofrecidos y que ninguno de ellos se hubiera inscrito a educación media sin UEMT. Sin embargo, las estadísticas presentadas en la propuesta del préstamo muestran que las tasas de abandono escolar son de 7% y de 10% en educación fundamental y en educación media, respectivamente.
- iii) El CBA (Tabla 3) inicialmente consideró un total de 85.408 estudiantes beneficiarios de actividades de refuerzo escolar entre 2014 y 2021. Sin embargo, la tabla 2 del PCR indica que en realidad se apoyó a 44.239 estudiantes como parte del proyecto. Con ello, el CBA del PCR estaría sobreestimando los beneficios del proyecto. Posteriormente, la Administración del BID corrigió la estimación para considerar solo el total acumulado de 44.239, coherente con la Tabla 2 del PCR.
- iv) Respecto al desempeño escolar en pruebas estandarizadas y su efecto en aumentos salariales, el CBA se basa en resultados de la literatura para estimar los efectos de la jornada extendida y del refuerzo escolar sobre el desempeño académico. Sin embargo, los resultados del proyecto no son del todo claros respecto a si el desempeño escolar se mejoró. Si bien el % de los estudiantes que logran el puntaje mínimo en las pruebas aumentó, la Tabla 2 del PCR muestra que las puntuaciones estatales promedio en las pruebas estandarizadas (Prova Basil/SAEB) no aumentaron como se esperaba y, de hecho, disminuyeron en portugués y en matemáticas en EM. El CBA debió utilizar resultados observados derivados del proyecto. Además, la literatura indica que no es claro si los efectos en mejora académica (skills improvement) sobre el salario persisten durante la entera vida profesional, dado la importancia de la experiencia laboral a través del tiempo.
- v) Dado que no hay certeza respecto a si la evolución futura (próximos 35 años) del salario mínimo real seguirá el crecimiento observado durante los 5 años pasados, los cálculos tendrían que haber incluido un análisis de sensibilidad en esto sentido.
- vi) El PCR indica en su párrafo 1.72 que se utiliza un periodo de 20 años (2022 a 2042) para el cálculo de los beneficios. Sin embargo, no se justificó por qué se consideró ese periodo y no uno diferente. Posterior al PCR, la Administración del BID ajustó el cálculo para ampliar el periodo de la estimación a 39 años, indicando que este considera la edad de jubilación establecida por ley y, además, es consistente con el análisis económico ex ante.

## 7. EFICIENCIA

Para el cálculo de costos:

- vii) El PCR considera en el análisis los costos de funcionamiento de las nuevas unidades educativas durante el horizonte de 10 años, pero no considera los costos de funcionamiento rutinario del SIGEAM, ni los costos asociados a la entrega de los programas del centro de producción de programas de televisión educativa (Centro de Medias) que transmite clases desde Manaos y sin el cual diversas unidades educativas del programa no tendrían servicio educativo. No obstante, posterior al PCR, la Administración del BID incorporó este último costo al CBA ajustado. Adicionalmente, el CBA (Anexo opcional VI del PCR) asume un 10% de costos operativos respecto a lo ejecutado para el periodo de 2014-2022; y para 2023-2026 considera el promedio de dichos costos. Al respecto, OVE observa que con dicho cálculo los costos operativos aumentan de forma constante entre 2014 y 2019 (llegando a más de US\$4 millones), posteriormente se reducen (a menos de US\$1 millón en 2022) y vuelven a incrementarse (a US\$1,7 millones entre 2023 y 2026). En términos prácticos, no es claro porqué los costos operativos del proyecto disminuirían después de haber alcanzado un máximo de US\$4 millones. Posterior al PCR, la Administración del BID corrigió el cálculo del CBA para mantener el valor de los costos (en US\$5,6 millones constantes desde 2019 hasta 2026).
- viii) Finalmente, si bien el PCR incluye un costo adicional relacionado con el retraso de la operación, el PCR no da detalle de cómo se obtuvo dicho monto ni por qué debería incluirse.

En consideración de las observaciones de OVE sobre los beneficios, OVE ejecutó unas simulaciones adicionales sobre los cálculos de CBA presentados por la Administración. Partiendo del escenario 3 presentado por la Administración (beneficios reducidos) y al eliminarse los efectos del desempeño escolar sobre el salario, introduciendo una tasa de abandono de UEMT de 10%, y reduciendo la tasa de crecimiento del salario mínimo a 1%, la TIR se reduce a 10.4%, mientras que una reducción de la tasa de crecimiento del salario mínimo a 0.5% reduce la TIR a 9.7%.

En conclusión, si bien las TIRs revisadas presentadas por la Administración tienen un valor de entre 19% y 12%, estas pueden estar sobreestimadas por los efectos inciertos de las mejoras académicas. La TIR sigue siendo alrededor de 10% con la eliminación de estos efectos, dado que gran parte de los beneficios proviene de la continuación de la escolaridad gracias a las UEMT.

De otro lado, el proyecto ejecutó el 100% de su monto ajustado, el cual representa un 60% de su monto original; y tuvo una extensión acumulada de 36 meses para finalizar su implementación. El PCR reconoce los retrasos e indica que, entre otros aspectos, el contexto de la pandemia (que conllevó la reducción del número de personal en las obras, dificultades de transporte, entre otros) retrasaron los procesos constructivos, tiempos y costos.

**Conclusión:** Considerando las observaciones de OVE sobre la TIR y los retrasos de la implementación, OVE difiere de la clasificación de la Administración (Excelente) y otorga una clasificación de Satisfactoria.

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

La Administración indica en el PCR que, en términos generales, no hay riesgos significativos para la continuación de los resultados alcanzados.

Respecto a las mejoras asociadas al fortalecimiento de los modelos de enseñanza de tiempo integral, la Administración indica que estos temas continúan siendo de interés del SEDUC-AM y de la Secretaría de Educación del país. Al respecto, OVE identifica (según comunicado del gobierno<sup>33</sup>) que en julio de 2023 el presidente de la república sancionó la ley (Ley 2.617/2023) que instituye el programa de escuela de tiempo integral (ETI) a nivel nacional, la cual tiene como objetivo aumentar la matrícula ETI en escuelas de educación básica en el país (se plantea un aumento de 1 millón de matrículas entre 2023 y 2024, y de 3,2 millones hacia 2026), y se prevé inversión adicional a estados, municipios y el Distrito Federal para dicho concepto<sup>34</sup>. La misma fuente, destaca el crecimiento de los últimos años de la modalidad ETI en EF y EM en Amazonas. Por otro lado, el PCR identifica como resultado inesperado del programa, que algunas instalaciones de la modalidad ETI, además de funcionar con la jornada extendida para educación básica, han servido para ofrecer servicios educativos a personas mayores en horario nocturno cuando las instalaciones están desocupadas, lo que ha conllevado una mayor utilización y apropiación de los espacios.

Respecto a la infraestructura escolar construida o rehabilitada, el PCR reporta que tanto las UEMT como los CETI y ETI fueron construidos y rehabilitados considerando las condiciones geográficas y ambientales, y los diseños y materiales buscan garantizar su vida útil por aproximadamente 15 años. OVE, en su CPE 2015-2018 había identificado algunos retos asociados con la dificultad y costo de mantener cierto tipo de infraestructura (como la tecnología satelital en las UEMT). Si bien, el PCR destaca que la SEDUC debe cumplir anualmente con la presentación del presupuesto estatal que incluye, entre otros, el mantenimiento de la infraestructura y la operación de las escuelas. Por otro lado, el mismo CPE de OVE reportó algunas limitantes para contar con todos los profesores necesarios para garantizar las clases previstas en los CETI. De acuerdo con la Administración del BID, la SEDUC estadal se ha comprometido a incurrir en los gastos asociados al mantenimiento de la infraestructura, así como a la continuidad del recurso humano, garantizando con ello el servicio en las escuelas construidas. No obstante, no se proporcionó la información de soporte de esta afirmación.

De otro lado, respecto al SEEPMT, la SEDUC-AM reporta<sup>35</sup> que en 2022 se habían concretado convenios con 13 estados para la transmisión de los materiales del Centro de Medias de Amazonas, lo que indica el interés en este tipo de intervenciones mediadas por tecnología. Por otro lado, respecto al sistema de información SIGEAM, el PCR reconoce que uno de sus riesgos es que el gobierno decida interrumpir su uso; sin embargo, lo considera poco factible dado el grado de cobertura actual (en la totalidad de escuelas de EdAM), su utilidad, y que el mantenimiento del sistema cuenta con partida presupuestaria para ese fin.

<sup>33</sup> Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República ([www.gov.br](http://www.gov.br)).

<sup>34</sup> EM Brasil la EF es responsabilidad principalmente de los municipios, mientras que la EM es de los Estados.

<sup>35</sup> <http://www.seduc.am.gov.br/educacao-centro-de-midias-tem-reconhecimento-nacional-e-mais-de-10-mil-alunos-certificados-em-2022/>

## 8. SOSTENIBILIDAD

Finalmente, el PCR reporta que el BID y SEDUC trabajan en el diseño de un nuevo préstamo, lo que muestra el interés de la secretaría para dar continuidad con el programa, y tiene por objeto fortalecer algunos de los resultados alcanzados relacionados con el desarrollo de la infraestructura escolar, la calidad educativa y el fortalecimiento de las capacidades de la SEDUC.

### 2. Desempeño de salvaguardias

El proyecto está clasificado como categoría “B” de salvaguardias, ya que la construcción de los centros educativos pudiera haber causado algunos impactos negativos como la generación de polvo, ruido y vibraciones, producción de residuos sólidos y escombros de la construcción, alteración de vías o del espacio público, entre otros. El PCR reporta que las construcciones realizadas cumplieron con las políticas de salvaguardias y, previo a la adjudicación de los contratos, el Organismo Ejecutor (OE) presentó al Banco las licencias sanitarias, ambientales y sociales correspondientes y la documentación exigida por las autoridades locales, estatales y nacionales para realizar las obras de infraestructura. También, se presentaron los documentos que certifican la posesión de terrenos y su saneamiento general. Las obras no incluyeron actividades que implicaran reasentamiento de población, por lo que no se necesitó desarrollar planes asociados. Los reportes semestrales del proyecto no identifican fallas en la aplicación de salvaguardias y, debido a la clasificación y nivel de riesgo, no fue necesario realizar informes de ESG antes o durante la construcción.

**Conclusión:** De la información presentada en el PCR, y dada la incertidumbre en torno al mantenimiento de la infraestructura y algunos retos del recurso humano, OVE califica la sostenibilidad como “satisfactorio”, lo cual difiere de la valoración de la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

El desempeño del Proyecto en su conjunto ha sido “parcialmente exitoso”, como resultado de una calificación de “satisfactorio” en Relevancia, Eficiencia y Sostenibilidad, y “parcialmente insatisfactorio” en Efectividad. OVE coincide con la Administración en la calificación de Efectividad y difiere en Relevancia, Eficiencia y Sostenibilidad.

**Relevancia:** (“Satisfactorio”) los objetivos y el diseño del proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo, con la mayoría de las prioridades en educación del país y el estado y son consistentes con las EBP al momento de aprobación y ejecución. En su diseño, la lógica vertical del proyecto era teóricamente sólida en tanto se plantearon relaciones válidas entre las productos, componentes y objetivos. Sin embargo, la calificación de OVE difiere de la de la Administración (“excelente”), ya que el diseño del proyecto también mostró retos de alineación con algunas realidades del país que no fueron adecuadamente dimensionadas, y enfrentó la cancelación de productos y actividades relevantes, lo que afectó su lógica vertical.

**Efectividad:** (“Parcialmente insatisfactorio”) la calificación se deriva de obtener “parcialmente insatisfactorio” en dos objetivos (O1 de cobertura y mejora de la infraestructura y O2 de progreso, terminación y calidad de la educación básica) y “excelente” en uno (O3 de mejora de las capacidades de gestión y monitoreo de la SEDUC-AM). Las calificaciones coinciden con las de la Administración.

## 9. RESULTADO GENERAL

**Eficiencia:** (“Satisfactorio”) El PCR presenta un CBA que analiza la TIR y la relación beneficio-costo para diversos escenarios. Sin embargo, OVE identificó algunas deficiencias en los supuestos utilizados y falta de claridad en el cálculo del CBA incluido en el PCR. En respuesta a las deficiencias señaladas por OVE (en su borrador de validación), la Administración revisó el CBA y proporcionó a OVE una nueva versión con supuestos ajustados. Con base en ese CBA, los cálculos adicionales realizados por OVE y algunos retrasos en la implementación del programa, la calificación de Eficiencia otorgada por OVE al proyecto es “Satisfactoria”, la cual difiere de la otorgada por la Administración (“Excelente”).

**Sostenibilidad:** (“Satisfactorio”) El PCR plantea que el modelo ETI continúa siendo de interés de la Secretaría de Educación nacional y del estado. Respecto a la infraestructura escolar construida o rehabilitada, el PCR reporta que tanto las UEMT como los CETI y ETI fueron construidos y rehabilitados considerando las condiciones geográficas y ambientales; las obras no incluyeron actividades que implicaran reasentamiento de población, mientras que los reportes semestrales del proyecto no identifican fallas en la aplicación de salvaguardias. La Administración también reporta que la SEDUC debe cumplir anualmente con la presentación del presupuesto estatal. Sin embargo, OVE había identificado algunos retos asociados con la dificultad y costo de mantener cierto tipo de infraestructura, y algunos retos del recurso humano, por lo que OVE califica la Eficiencia como “Satisfactoria”, la cual difiere de la otorgada por la Administración (“excelente”).

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

OVE califica la calidad a la entrada como “satisfactoria”. Durante el diseño del PADEAM, el diagnóstico del Banco fue adecuado al identificar la necesidad e importancia de apoyar al gobierno en sus esfuerzos de mejorar la cobertura y calidad educativa en EF y EM en el norte del país y, en particular, en el EdAM. El Proyecto se alineó en su diseño a las necesidades de desarrollo y, en su mayoría, a las prioridades del país y del estado, así como a las prioridades del Grupo BID. En términos teóricos, el PADEAM presentó una lógica vertical sólida y clara, en tanto se plantean relaciones teóricas válidas entre los productos, componentes y objetivos.

El diseño del proyecto también consideró las diversas iniciativas y programas que la SEDUC-AM venía desplegando o piloteando en el estado para apoyar su fortalecimiento (como la enseñanza por tecnología, la ETI, refuerzo escolar, entre otras). A pesar de ello, la lógica vertical se vio afectada debido a que el diseño tuvo retos de alineación con algunas realidades del país. El PCR reconoce los retos e incluso recomienda tener una mayor consideración de las características de los contextos propios en el diseño y planeación de nuevas operaciones. Por otro lado, la MR de la operación tuvo algunos indicadores que no contaron con líneas de base, lo que dificultó su medición del avance al cierre del proyecto. En particular, el PCR indica que para los indicadores de mejoras en desempeño académico en escuelas intervenidas con acompañamiento los valores de la línea base y metas no fueron definidos porque no hubo definición de las escuelas que formarían parte de la intervención. El PCR (“hallazgos y recomendaciones”) reconoce que existían riesgos de que algunos indicadores no pudieran ser medidos al concluir la operación.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

A lo largo de la ejecución del proyecto, hubo rotación de personal y recomposición de equipos en la UE y en instituciones involucradas, lo que en parte ralentizó su ejecución. Mientras que, hacia el cierre del proyecto, este se enfrentó al contexto de la pandemia. No obstante, el BID proporcionó acompañamiento cercano para darle continuidad a la ejecución, supervisión y cierre de la operación. En el caso del producto de acompañamiento gerencial, el BID desplegó actividades de comunicación y socialización con los equipos nuevos durante la transición de gobierno, sin embargo, no se logró evitar la cancelación del producto.

La operación cumplió con los estándares fiduciarios generales del Banco y del país.

En términos de Monitoreo y Evaluación, la Administración fue proactiva al proponer un indicador *proxy* (desempeño académico en química a través de pruebas estandarizadas en el EdAM) para uno de los indicadores de la MR que no contaba con línea de base, y planteó considerar al cierre del proyecto los datos oficiales más actualizados del SAEB para desempeño académico.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

Si bien hubo retrasos de ejecución, sobre todo al inicio de la operación, y rotación de personal en la UE, lo que llevó cierto tiempo para que los nuevos equipos se familiarizaran con el proyecto, el PCR indica que el prestatario y la UE mostraron disponibilidad e interés para avanzar continuamente en la implementación del proyecto. Destacan los esfuerzos realizados durante la época de la pandemia de COVID-19 y posterior para avanzar en los productos y mantener la relevancia de la operación. En particular, el PCR reconoce el interés del prestatario de fortalecer el SEEPMT y las UEMT, las cuales sirvieron de modelo para la creación de la estrategia nacional Aula en Casa durante la pandemia; y se complementaron con la implementación de parte del EdAM de la estrategia Comida en Casa (Merenda em Casa) para reducir las tasas de abandono escolar durante ese periodo.

Los reportes semestrales del proyecto no identifican fallas en la aplicación de salvaguardias ambientales y sociales; y no fue necesario generar informes de ESG debido a la clasificación y nivel de riesgo.

Por otro lado, el PCR reporta que debido al cambio de prioridades del EdAM, no fue posible concretar el producto de acompañamiento pedagógico y de gestión a escuelas de bajo desempeño; además, se canceló el producto de aceleración del aprendizaje orientado a reducir la distorsión edad-grado.

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

En términos de M&E, no se concretó la implementación de la prueba en lengua Tikuna. Tampoco se concretaron las tres evaluaciones de impacto previstas en el Plan de M&E de la operación (PP, Anexo 2). El PCR (p. 23) indica que las evaluaciones de impacto del SEEPMT y de la educación de tiempo integral no se lograron debido a retrasos en la ejecución de algunos productos asociados (por ejemplo, en la construcción de CETI). Mientras que la evaluación del acompañamiento pedagógico y de gestión a escuelas de bajo desempeño no se realizó debió a la cancelación del producto asociado.

En términos financieros, el prestatario proporcionó financiamiento con recursos propios y, el PCR indica que lo hizo de manera oportuna y de conformidad con los documentos de planificación. El PCR reporta la cancelación de parte del monto original de contrapartida local, e indica que dicha cancelación respondió a que los recursos originalmente previstos resultaron excesivos para el país en relación con el tipo de cambio y moneda local.

El PCR también indica que durante la implementación de la operación fueron identificadas algunas situaciones de riesgo de conflicto de interés que pudieron haber afectado la reputación del ejecutor y del Banco. Sin embargo, el PCR indica que estas fueron debidamente investigadas por el OII sin revelar prácticas prohibidas.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR presenta diversos hallazgos y recomendaciones en torno a tres dimensiones<sup>36</sup>. Las recomendaciones de la Administración son pertinentes, accionables y están correctamente sustentadas por los hallazgos del programa. Destacan los siguientes elementos:

- **Diseño.** i) La operación incluyó un gran número de indicadores de resultados asociados al objetivo 2 (algunos de los cuales daban información de avance similar), para algunos indicadores no se contó con línea de base y existían riesgos para poder ser medidos al concluir la operación. Recomendación: Procurar un buen equilibrio entre cantidad y calidad de los indicadores relevantes para los objetivos del proyecto, y considerar los riesgos de no contar con la información para su medición. ii) Durante la ejecución, se presentaron atrasos en la construcción de CETI, derivados de la insuficiencia de materiales y de mano de obra, dadas las características geográficas y del mercado inmobiliario en el interior de Amazonas. En diversas ocasiones, la contratación de mano de obra, y los materiales de construcción tuvieron que provenir de otros estados. Recomendación: considerar en el diseño y planeación de las operaciones las características de los contextos propios.
- **Organización-Administración.** Dada la situación de la pandemia de COVID-19, la SEDUC procuró desarrollar nuevas herramientas (Merienda en Casa) que permitieran proteger la alimentación de los estudiantes y mantener el vínculo estudiante-escuela. Recomendación: Ante situaciones inesperadas, desarrollar-utilizar estrategias no convencionales que permitan complementar las actividades y productos originalmente planeados, y avanzar hacia los objetivos de la operación.
- **Administración de riesgos.** i) Durante la implementación se presentaron diversos ajustes a la UE, lo que conllevó cierto tiempo para que los nuevos equipos se familiarizaran con el

<sup>36</sup> Estas dimensiones son similares, pero no son exactamente las mismas a las indicadas en el PCR: técnica sectorial, organizacional, procesos y actores públicos, y administración de riesgos.

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

proyecto (curva de aprendizaje), lo que a su vez dificultó temporalmente su implementación. Recomendación: Generar mecanismos sistemáticos para la gestión documental, acompañamiento y monitoreo de la operación ante cambios de equipos. ii) El PCR reporta que durante la implementación se identificaron algunas situaciones potenciales de conflicto de interés que, aunque no resultaron en hallazgos de prácticas prohibidas, aumentaron el riesgo de integridad del programa y pudieron haber afectado la reputación del Banco y organismo ejecutor. Recomendación: Fortalecer los mecanismos para identificar posibles conflictos de interés y desarrollar acciones que mitiguen potenciales daños reputacionales.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR cubre todas las dimensiones del desempeño del proyecto.

Se presenta la información que sustenta relevancia del proyecto. La presentación de los objetivos y de la teoría del cambio están explicados de forma resumida y clara. Aunque OVE también destaca en esta validación algunos elementos que afectaron la lógica vertical del proyecto, y que el PCR no consideraba.

Los resultados en la sección de Efectividad son analizados con base en los tres objetivos específicos que se sustentan en los tres componentes del proyecto. El PCR presenta de forma clara la explicación de los avances y las fuentes de información.

Respecto a la Eficiencia, el PCR presenta un CBA basado principalmente en los objetivos 1 (cobertura) y 2 (calidad), y considera la totalidad de los costos directos del proyecto. No obstante, OVE identificó deficiencias en los supuestos utilizados y falta de claridad en el cálculo de beneficios y costos.

La Administración plantea de forma clara la factibilidad de la sostenibilidad de los resultados. OVE, además, ofrece en esta validación elementos adicionales a considerar respecto a esa dimensión.

El PCR incluye de forma clara y completa lecciones y recomendaciones basadas en el análisis.

Áreas de mejora:

- i) OVE identifica algunas inconsistencias en los montos finales reportados en el PCR y Convergencia. Por ejemplo, el PCR (Tabla 5, p. 29) reporta un monto final total ejecutado de US\$158,84 millones, mientras que Convergencia reporta un monto final total de US\$167,22 millones.
- ii) El PCR también se hubiera beneficiado de una explicación más completa y clara de los ajustes o reasignaciones en los montos de los componentes entre la aprobación y cierre del proyecto. Si bien el PCR menciona reasignaciones como consecuencia de la emergencia sanitaria, no se proporciona mayor detalle o explicación de dichos ajustes. Además, el PCR reporta que las cancelaciones no afectaron el desempeño del proyecto. Sin embargo, varios productos y actividades relevantes se cancelaron, y otros avanzaron solo parcialmente respecto a la meta planeada.

**13. CALIDAD DEL PCR**

- iii) El PCR presentó un CBA que presentó diversas deficiencias y falta de claridad en el cálculo tanto de los beneficios como de los costos, así como respecto a la validez de los supuestos utilizados. En respuesta a los comentarios de OVE emitidos en el borrador de validación, la Administración presentó un nuevo CBA ajustado.

**Calificación de calidad del PCR**

Regular

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Proyecto de Expansión y Mejoramiento de la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental en Florianópolis		
<b>Número(s) de proyecto</b>	BR- L1329		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3079/OC-BR		
<b>Monto original</b>	US\$58.860.000		
<b>Año de aprobación</b>	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	07-14-2019		
<b>Fecha real de cierre</b>	11-05-2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	NA		
<b>Prestatario</b>	Municipio de Florianópolis		
<b>Unidad ejecutora</b>	Secretaría de Educación del Municipio de Florianópolis		
<b>Sector</b>	Educación		
	Estimado	Final	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$118.430.000 (BID US\$58.860.000, GdB US\$59.570.000)	US\$122.690.002,48 (BID US\$56.916.898,87, GdB US\$65.773.103,61) <sup>1</sup>	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>		US\$1.943.101,13	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Odette Maciel	
<b>Revisado por:</b>	Monika Huppi	

<sup>1</sup> Monto desembolsado reportado en Convergencia. Diferencia de US\$6,2 millones respecto al monto original.

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El contrato de préstamo (CP) define como **objetivo general** expandir la cobertura y mejorar la calidad de la educación infantil (EI) y de la enseñanza fundamental (EF) en la red municipal de Florianópolis, asegurando el desenvolvimiento de las múltiples dimensiones humanas de sus estudiantes por medio del acceso a servicios de jornada integral. Hay consistencia del objetivo general entre el CP, la propuesta de préstamo (PP), y el PCR.

Por otro lado, ni el CP, ni la PP establecieron **objetivos específicos**. Sin embargo, el PCR describe tres directamente asociados con los componentes de la operación: 1) Expandir la oferta y cobertura de EI y EF, ampliando y mejorando la infraestructura escolar, 2) mejorar el desempeño de los alumnos de la red de EI y EF, y 3) fortalecer las capacidades de gestión de la red escolar de la Secretaría Municipal de Educación (SME) de Florianópolis.

Para propósitos de esta validación, OVE usará los siguientes objetivos específicos:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
<b>Objetivo 1</b>	Expandir la oferta y cobertura de EI y EF.
<b>Objetivo 2</b>	Mejorar el desempeño de los alumnos de la red de EI y EF.
<b>Objetivo 3</b>	Fortalecer las capacidades de gestión de la SME.

Los objetivos 2 y 3 coinciden con los definidos en el PCR, mientras que el objetivo 1 difiere. El PCR define como objetivo específico 1 "Expandir la oferta y cobertura de EI y EF, ampliando y mejorando la infraestructura escolar". Por su parte, OVE acota más dicho objetivo (a nivel de resultados), en tanto la ampliación y mejora en infraestructura son un medio para contribuir a los objetivos de expandir la oferta y cobertura y de mejorar el desempeño de los alumnos (a través una mejora en la calidad de la educación) más que un objetivo en sí mismo.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Expansión de la cobertura y mejora de la infraestructura educativa** (US\$85.747.000 monto original; US\$61.872.77 monto ejecutado). Este componente planteó financiar: i) la adquisición de terrenos para construcción de unidades educativas; ii) la contratación de estudios, proyectos, fiscalización y supervisión de obras; iii) la construcción y ampliación o reforma de escuelas de EI<sup>2</sup>; iv) la construcción y ampliación o reforma de escuelas de EF<sup>3</sup>; y v) la construcción de Centros de Innovación de la Educación Básica (CIEB) para actividades pedagógicas en contraturno y de refuerzo escolar<sup>4</sup>.

**Componente 2: Mejora de la calidad de la educación** (US\$20.503.000 monto original; US\$14.561.316 monto ejecutado). Este componente buscó mejorar el desempeño de los alumnos de la red de EI y de EF, a través de la contratación de consultorías y la compra de bienes y servicios para: i) la revisión del proceso de selección y contratación de profesores; ii) la formación y cualificación de profesionales de educación con cursos de capacitación (14.236 profesores a lo largo del proyecto) en educación integral, contenidos específicos y habilidades pedagógicas, y la implementación de un sistema de "coaching" para profesores; iii) una propuesta de matrices curriculares para la educación básica (0 a 14 años), que orienten la

<sup>2</sup> Se buscó alcanzar una cobertura de 100% en preescolar (600 niños incorporados) y de al menos 60% de los niños de 0 a 3 años (2.000 niños incorporados), todos en tiempo integral.

<sup>3</sup> Se buscó alcanzar un 32% de cobertura en tiempo integral.

<sup>4</sup> Se buscó alcanzar un 68% de la matrícula en alguna variante de jornada ampliada (4.000 nuevos estudiantes).

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

atención en tiempo integral y que faciliten las transiciones de nivel educativo; iv) proyectos de enseñanza de matemática, portugués y ciencia, y de tecnologías de información<sup>5</sup>; v) el equipamiento y mobiliario de todas las unidades educativas de la red; etc.

**Componente 3: Gestión, monitoreo y evaluación** (US\$7.288.000 monto original; US\$5.080.226,05 monto ejecutado). Este componente planteó financiar consultorías y compras de equipamientos a fin de: i) mejorar los procesos de selección de gestores escolares y los criterios para su elección (capacidad y experiencia en gestión, pedagogía, etc.), y capacitar a directores y supervisores de EI, EF y del equipo central de la SME; ii) desarrollar e implementar un sistema integral de Gestión Escolar, que unifique y optimice las bases de datos existentes; iii) mejorar la Prova Floripa en su diseño, procesamiento, aplicación, análisis y uso de resultados<sup>6</sup>; iv) desarrollar e implantar un sistema de monitoreo de calidad de la EI con un enfoque de evaluación de ambientes y procesos pedagógicos<sup>7</sup>; y v) diseñar e implementar las evaluaciones de proceso y de impactos del programa.

Además, la operación incluyó un componente de **Administración del programa** (US\$4.892.000 monto original; US\$2.488.532,68 monto ejecutado). El componente buscó dotar a la SME de la capacidad para ejecutar el programa y financia gastos de asesoría de gerenciamiento del proyecto; adquisición de bienes para su funcionamiento; y provisión de estudios y servicios de apoyo a la gestión de la SME, reforzando Direcciones clave como Finanzas, Infraestructura y la Comisión de Contrataciones.

#### *Cambios en el diseño del proyecto después de la aprobación:*

El proyecto tuvo tres ajustes contractuales, todos con miras a ampliar el plazo de desembolsos. El PCR (Anexo opcional VII) resume los ajustes:

- El primer ajuste fue realizado en marzo de 2019. El plazo de desembolsos fue ajustado de 4 a 5,5 años para ampliar la vigencia desde junio 2019 hasta diciembre de 2020. La justificación proporcionada por la Administración fue que, debido a la crisis financiera, el municipio tuvo retos que impactaron en su capacidad para cubrir la contrapartida local, lo que conllevó al atraso en la construcción de nuevas unidades educativas. Además, dado que diversas acciones del programa comenzarían con la nueva infraestructura, su atraso también generó impactos en otras actividades como las pedagógicas.
- El segundo y el tercer ajuste se explican, en parte, por motivos de la pandemia de COVID-19 y se formalizaron en marzo y diciembre 2021, respectivamente. Las dos extensiones adicionales del plazo de desembolsos se aprobaron para julio de 2021, y luego para diciembre de 2022.

Respecto a la ejecución financiera, la Tabla 4.1 (abajo) presenta los montos originales aprobados, así como los montos finales reportados para cada componente. OVE identifica algunas inconsistencias entre los montos desembolsados reportados en el PCR y Convergencia. Por ejemplo, el PCR en sus páginas 20 y 22 (Tabla 3) indica un costo total estimado de US\$118.43 millones, y en su p.22 y Anexo opcional VI indica un costo total actual de US\$121,136 millones. Mientras que Convergencia reporta US\$122.69 millones desembolsados (US\$58.86 millones del BID y US\$65.78 millones de contrapartida).

<sup>5</sup> Se planteó que todas las escuelas de EF fueran equipadas con laboratorios multimedia.

<sup>6</sup> Se planteó tener la aplicación anual de la prueba, y resultados comparables entre cohortes y progreso en el tiempo por estudiante. Estos servicios serían contratados externamente.

<sup>7</sup> Se planteó utilizar las escalas de observación ITERS (Infant and Toddler Environmental Rating Scale) y ECERS (Early childhood Environment Rating Scale), entre otras herramientas.

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

Similarmente, para la contrapartida local el PCR reporta un monto ejecutado de US\$59.57 millones, mientras que Convergencia reporta US\$65.78 millones desembolsados (mayor en US\$6,2 millones del monto original). El PCR no explica a qué se deben estas diferencias. Por ejemplo, no es claro si dichos fondos corresponden a recursos que al cierre de la operación no fueron adecuadamente justificados por el ejecutor y, por tanto, ajustados para el reporte del PCR.

Por otro lado, el PCR se hubiera beneficiado de una explicación más completa y clara de los ajustes, cancelaciones o reasignaciones entre los montos de los componentes (entre la aprobación y cierre del proyecto). El PCR sí indica que la principal alteración presupuestal corresponde al componente 1 (transferencias de recursos del producto 1 “nuevas unidades de EI y EF en funcionamiento”, hacia el producto 2 “unidades de EI y EF ampliadas o reformadas en funcionamiento”)<sup>8</sup>. Sin embargo, no explica en mayor detalle el resto de los ajustes en los montos ejecutados y cancelaciones entre componentes. Por ejemplo, se indica la cancelación de US\$1.943.101,13 del BID, pero no se explica su correspondencia o posible afectación en los diferentes componentes.

**Tabla 4.1 Montos (original y final)**

Componente	BID (original) (millones de US\$) <sup>a</sup>	Local (original) (millones de US\$) <sup>a</sup>	Monto Total (original) (millones de US\$) <sup>a</sup>	% por componente <sup>a</sup>	Monto final (millones de US\$) <sup>b</sup>
I	42,12	43,62	85,75	72,4%	61,87
II	9,82	10,68	20,5	17,3%	14,56
III	4,37	2,92	7,3	6,2%	5,08
Administración del programa / otros costos	2,54	2,35	4,89	4,1%	2,49
Total	58,86 (49,7%)	59,57 (50,3%)	118,43 (100%)	100%	122.69 <sup>b c</sup>

<sup>a</sup> Contrato de préstamo.

<sup>b</sup> Montos reportados en Convergencia.

<sup>c</sup> Convergencia no desagrega parte de los desembolsos de la contraparte local, ascendentes a US\$38.687.160,24. La suma del total de esta tabla sí incluye dicho monto. A diferencia de Convergencia, el PCR BR-L1329 (Tabla 3, p.29) reporta desembolsos por: Componente I US\$82.878 millones, Componente II. US\$26.087 millones, Componente III. US\$5,4 millones, y un total desembolsado de US\$118.83 millones.

#### Ajustes en la matriz de resultados (MR):

El objetivo general no se modificó a lo largo de la ejecución del programa, y no se realizaron ajustes a la MR durante la ejecución del proyecto (posteriores al PMR del ciclo después de elegibilidad). Sin embargo, en el marco de la elaboración del PCR, la Administración planteó algunos cambios a la MR (detallados en el PCR en su Tabla 1 y Anexo II, los cuales también están registrados en el PMR 2022 de cierre). Los cambios en indicadores a nivel de resultados se discutirán en la sección de efectividad.

A nivel de productos, el PCR indica que hubo un ajuste en el indicador del “número de cursos de refuerzo escolar ofrecidos” (componente 2), el cuál fue desagregado en dos indicadores: “estudiantes que participan en los cursos de refuerzo escolar ofrecidos” y “estudiantes que participan en cursos innovadores de portugués, matemáticas, ciencias y lengua extranjera”.

<sup>8</sup> El PCR indica que el ajuste respondió a una decisión de gobierno, quien consideró que sería más adecuado realizar reformas y ampliaciones para atender la demanda.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

OVE identifica que dicho ajuste sí está registrado desde la fase de elegibilidad y en el PMR de 2014 (indicadores 2.4 Producto 06 y 2.5 producto 07).

Finalmente, respecto al presupuesto, el PCR reporta que el principal ajuste fue dentro del componente 1 (transferencia de recursos del producto 1 al producto 2) debido a la decisión del gobierno de avanzar en las unidades reformadas o ampliadas respecto a la construcción de nuevas escuelas. Sin embargo, no se identifican ajustes en metas en los indicadores asociados entre los PMR de 2014 (primer ciclo de PMR después de elegibilidad) y el de 2022 (final). En ambos casos se identifica como meta para el indicador 1.1 de producto 29 unidades nuevas de EI y EF en funcionamiento, y para el indicador 1.2 de producto 35 unidades de EI y EF ampliada y/o reformadas en funcionamiento. Si bien, el PMR de 2013 sí muestra metas diferentes (30 para el indicador 1.1, y 25 para el 1.2).<sup>9</sup>

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El Proyecto de Expansión y Mejoramiento de la Educación Infantil (EI) y la Enseñanza Fundamental (EF) en Florianópolis (BR-L1329) estuvo alineado con las necesidades de desarrollo en materia educativa del país y del municipio.

En Brasil, las tres esferas de la federación (unión, estados y municipios) tienen división de funciones en las políticas y programas educativos. La SME en Florianópolis es la principal entidad responsable en EI y la segunda en EF<sup>10</sup>. Durante el diseño de la operación, según el censo escolar 2011, de 17 mil niños que asistieron a EI en Florianópolis, el 61% fue atendido en la red municipal, y el resto en instituciones privadas, federales o estaduales. Mientras que, de los 48 mil niños en EF, un 32% fue atendido en escuelas municipales, un 37% en escuelas estaduales, y el resto en instituciones privadas o federales. Al momento del diseño de la operación, la red municipal de EI se conformaba por 80 establecimientos y 22 instituciones bajo convenio (aproximadamente 10.500 niños); y la EF contó con 37 establecimientos (aproximadamente 15 mil alumnos), de los cuales se estimó que cerca de la mitad no contaba con la infraestructura adecuada para la enseñanza de contenidos como ciencias y tecnologías de la información. La propuesta de préstamo (PP) planteó que, en la década previa a la operación, Florianópolis había experimentado un importante crecimiento poblacional, a un ritmo de casi 10 mil nuevos habitantes por año<sup>11</sup>. Esto, aunado a la obligatoriedad de la educación preescolar desde 2009 em Brasil, ha significado una mayor presión sobre el municipio en términos de demanda de servicios educativos. Ello implica la expansión del número de establecimientos y la habilitación de los existentes, la contratación y entrenamiento de los docentes. El PP destaca la relevancia de la infraestructura adecuada para el desarrollo de habilidades y para la enseñanza de contenidos como ciencias<sup>12</sup>. La operación BR-L1329, en su componente 1, buscó apoyar la expansión de la cobertura y mejorar la infraestructura educativa en EI y EF en Florianópolis.

<sup>9</sup> Fuente: Convergencia y PMRs de 2013 a 2022.

<sup>10</sup> La EI cubre creches o guarderías (4 meses a 3 años de edad) y preescolar (4 a 5 años). Mientras que la EF cubre nueve años (de 6 a 14 años de edad). Ambas, junto con la enseñanza media (EM), componen la educación básica.

<sup>11</sup> Según datos del Censo 2010, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

<sup>12</sup> Duarte J., C. Gargiulo, y M. Moreno (2011). “Situación de la Infraestructura Escolar y Calidad de la Educación Básica en América Latina: Un análisis a partir del SERCE”.

## 5. RELEVANCIA

En términos de la calidad del servicio, Florianópolis en general ha presentado puntajes relativamente más favorables en EI comparado con otras capitales brasileiras<sup>13</sup>. Sin embargo, también se identifican fragilidades importantes en torno a los procesos de enseñanza y en las actividades ofrecidas en el aula relacionadas con la inadecuada formación de los profesores y la baja disponibilidad de materiales lúdicos y didácticos adecuados (el municipio obtuvo un valor de 3,2 de una escala de 10). Respecto a la EF, solo un bajo porcentaje de los alumnos en Florianópolis alcanzó un nivel de aprendizaje adecuado en la Prova Brasil de 2010 (22,4% en portugués y 14,2% matemáticas) y estos resultados desfavorables se observan para la gran mayoría de las escuelas. Verdisco y Ñopo (2012), y otros estudios<sup>14</sup>, encuentran que las cualificaciones de los profesores son uno de los factores más importantes en los aprendizajes de los estudiantes, incluida en la educación inicial. Similarmente, los alumnos que van a centros preescolares de mayor calidad muestran mejores resultados en las pruebas de alfabetización de segundo año. La BR-L1329, en su componente 2, buscó apoyar actividades orientadas a mejorar la calidad de la educación (como la formación y cualificación de profesores, la implementación de proyectos de enseñanza de matemática y portugués, y de refuerzo escolar, entre otros).

Finalmente, el PP planteó que la gestión de la red de la SME presentaba desafíos, y que la SME carecía de prácticas de monitoreo y evaluación rutinarias de la calidad de los servicios de EI (de infraestructura y del trabajo docente)<sup>15</sup>. El componente 3 de la operación planteó desarrollar un sistema integral de gestión escolar, la capacitación a directores de escuelas en temas de gestión, mejorar la Prova Floripa<sup>16</sup>, y desarrollar e implementar un sistema de monitoreo de calidad de la EI con un enfoque de evaluación de ambientes y procesos pedagógicos. Sin embargo, como se destaca más adelante, diversos factores evitaron que algunas de estas actividades se concretaran.

Por otro lado, el Plan Nacional de Educación (PNE) 2011-2020 ([pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br)) indicó la necesidad de fortalecer la EI y EF en el país. Entre sus objetivos, destaca el incrementar la cobertura de creches (guarderías) a un 50% en 2020; ofrecer educación básica en tiempo integral (ETI) en el 50% de las escuelas públicas; y mejorar los indicadores de desempeño escolar, entre otros. Desde 2009, con una enmienda constitucional, se establece que la educación es obligatoria y gratuita desde los 4 a los 17 años de edad. Con ello, la educación preescolar<sup>17</sup> pasa a formar parte del ciclo obligatorio, si bien, también conlleva retos para los municipios de ampliar sus redes y mejorar la calidad de la oferta educativa.

<sup>13</sup> Fundación Carlos Chagas, MEC y BID (2010) *Educação Infantil no Brasil: Avaliação quantitativa e qualitativa*. El estudio aplicó escalas de observación de calidad del servicio (en infraestructura y equipamiento, rutinas de cuidado, lenguaje y comunicación, entre otras), conocidas como ITERS (Infant and Toddler Environmental Rating Scale) y ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale), para 2009 y 2010.

<sup>14</sup> McKinsey & Company (2007). “How the World’s Best-Performing School Systems Have Come Out on Top”; Rockoff, J. (2004). “The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data”; y Duarte J., Bos M. y M. Moreno (2011). “Los docentes, las escuelas y los aprendizajes escolares en América Latina: Un estudio regional usando la base de datos del SERCE”. Información tomada de la PP.

<sup>15</sup> Si bien, la SME había ganado experiencia con diagnósticos previos realizados con base en las escalas de observación de calidad; estos requerían de adaptación y simplificación para el monitoreo rutinario. Respecto a los sistemas de información, estos cubrían diversas funcionalidades, muchas veces duplicadas o desarticuladas.

<sup>16</sup> El PP destaca que, dado su diseño y estrategia de autoaplicación, los resultados no son comparables entre escuelas, ni en el tiempo.

<sup>17</sup> En Brasil, Curi y Menezes-Filho (2006) muestran que los estudiantes que ingresaron al preescolar y a la guardería tienen más probabilidades de completar el nivel primario, secundaria, y posterior. Felício y Vasconcellos (2007) también identifican efectos positivos de la IE en el desempeño futuro de los estudiantes.

## 5. RELEVANCIA

El Municipio de Florianópolis, en su Plan Municipal de Educación 2010-2020 (Ley 379/2010) se alineó al PNE y planteó mejorar la calidad de la educación para llevarla a estándares Internacionales y fungir como ejemplo para otras redes educativas brasileñas.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El proyecto fue consistente en su diseño y ejecución con las tres **Estrategias de Banco con el País** (EBP) bajo las cuales se enmarcó.

- Durante la aprobación, se alineó con la EBP 2012-2014 en torno al objetivo estratégico (OE) de propiciar la inclusión social en el sector de educación, el cual contempló i) mejorar la calidad de la educación básica mediante capacitación a profesores, y el perfeccionamiento y la mayor utilización de los instrumentos de evaluación disponibles; y ii) expandir la cobertura educativa, incluida la educación infantil.
- Durante su ejecución, se alineó con la EBP 2016-2018, en su pilar 2 de “reducción de la inequidad y mejora de servicios públicos”, y en sus OE de mejorar la calidad de la educación y apoyar al país para alcanzar sus metas de cobertura escolar. Finalmente, en la fase de cierre la operación se alineó con la EBP 2019-2022, en el área estratégica de “reducir la desigualdad social y de oportunidades, a través del aumento de la eficiencia de las políticas públicas”, en su OE de mejorar la gestión y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de educación y salud.

El proyecto también se alineó con la **Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020** (AB-3008) en el área de Inclusión Social e Igualdad, y con el **Noveno Aumento General de Capital** (AB-2764) en su objetivo general de reducción de la pobreza y aumento de la equidad.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

En su diseño, la lógica vertical del proyecto es coherente y clara, en tanto los componentes están relacionados con el objetivo general del proyecto y con sus resultados esperados. El PCR resume la teoría de cambio en la sección II.1.c de Relevancia (p. 4-8) y en su Figura 1 (Lógica vertical), la cual ayuda a visualizar las conexiones lógicas entre productos, indicadores de resultados y objetivos. En resumen, el programa plantea que el principal problema enfrentado por el municipio consistía en rezagos de cobertura y calidad de EI y EF, incluida la educación en tiempo integral, sobre todo respecto a las metas del PNE y del plan municipal de educación. La operación se estructuró en torno a tres componentes que se sustentaron en un diagnóstico sobre los retos de cobertura y calidad educativa en Florianópolis, así como en los retos en la capacidad de gestión de información de la SME.

El componente 1 de la operación incluyó como productos la construcción de nuevas unidades educativas de EI y EF y la rehabilitación de centros educativos existentes, pero inadecuados. Con ello, se buscó mejorar la infraestructura y, a su vez, la oferta y cobertura educativa en creches (guarderías) y preescolar, lo que se alinea con el objetivo 1 de expandir la oferta y cobertura educativa de EI y EF. Diversos estudios indican que la construcción y mejora de establecimientos educativos se asocian a aumentos de cobertura escolar (Bellei, 2009; Hincapie, 2016; Cerdan-Infantes y Vermeersch, 2007).

## 5. RELEVANCIA

Respecto al componente 2, durante el diseño de la operación se había identificado que las mayores debilidades en la calidad de la enseñanza en la red de Florianópolis se encontraban en las actividades ofrecidas en el aula y relacionadas con la formación inadecuada de profesores. El componente 2 incluyó como productos la capacitación a profesores y auxiliares de EI y de EF, y el acompañamiento (coaching) a profesores de EF; entre otros. Además, por el lado de los estudiantes se plantearon actividades de refuerzo escolar; y cursos innovadores en portugués, matemáticas, ciencias y lengua extranjera. Con ello, se buscó mejorar la calidad educativa, lo cual se alinea con el objetivo 2 de mejorar el desempeño de los alumnos de la red de EI y EF.

Finalmente, el componente 3 planteó actividades y productos orientados a fortalecer el sistema de gestión escolar de la red de la SME, y el monitoreo y evaluación de los servicios; además de dar soporte general a la implementación de los productos y actividades de los otros componentes. El componente 3 se alinea con el objetivo 3 de “fortalecer las capacidades de gestión de la SME”.

La Administración, además, reconoce la estrecha relación entre los productos de los diferentes componentes y entre objetivos, por ejemplo, destaca el importante rol que juega la EI de calidad para sentar las bases necesarias para el aprendizaje en EF.

Si bien el proyecto en su gran mayoría incluyó medidas alineadas a las prioridades de desarrollo y a las prioridades del país y de Florianópolis; la lógica vertical se vio afectada debido a algunos retos de alineación respecto a las realidades del país, lo que llevó a que no se concretaran actividades relevantes:

- Hubo resistencia de parte de los profesores en la aplicación de las escalas ITERS y ECERS<sup>18</sup>, las cuales no fueron implementadas. El proyecto en su diseño planteó que la aplicación de dichas escalas contribuiría a desarrollar indicadores que fortalecerían el sistema de monitoreo permanente de la EI y servirían como herramienta para mejorar la calidad educativa y el desempeño en EI. Así, la cancelación de dichas escalas incidió en la lógica vertical de la operación (objetivos 2 y 3).

En resumen, en general, los objetivos y el diseño del proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo y con las prioridades en educación del país y del municipio. Los objetivos son consistentes con las EBPs al momento de aprobación y ejecución. La lógica vertical del proyecto, en su diseño, es teóricamente sólida en tanto se plantean relaciones válidas entre los productos, componentes y objetivos. Sin embargo, la operación presentó algunos retos de alineación respecto a las realidades del país y la lógica vertical se vio afectada con la cancelación de actividades relevantes.

Con base en esta información, OVE califica este componente como Satisfactorio; lo cual coincide con la calificación de la Administración.

<b>Calificación de relevancia</b>	Satisfactorio
-----------------------------------	---------------

<sup>18</sup> Infant and Toddler Environmental Rating Scale (ITERS) y Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS).

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020. El proyecto fue aprobado el 20 de noviembre de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 15 de septiembre de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la MR registrados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación (PMR+E) son considerados para efectos de validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre 2014 (segundo periodo). Además, OVE solo considera indicadores agregados después del PMR+E si estos fueron agregados durante la ejecución del proyecto (es decir, hasta el PMR previo a que los desembolsos alcancen el 95% del monto del préstamo). OVE también pudiera considerar indicadores adicionales introducidos como proxy para un indicador para el cual no hubiese información disponible, o para los casos en los que la matriz original no contase con indicadores para medir el logro del objetivo.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Expandir la oferta y cobertura de EI y EF

**Tabla 6.1. Indicadores de objetivo 1**

Indicador <sup>19</sup>	Unidad de medida	Línea de base (2013)	Meta (P)	Valor logrado (A) (2021)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
IR1.1. % de los niños de 4 y 5 años matriculados en preescolar en la ciudad de Florianópolis	%	94	100	100	100%	1
IR1.2 % de los niños de 0 a 3 años matriculados en guarderías en la ciudad de Florianópolis.	%	38	60	75,3	169%	1
IR1.3 % de niños matriculados en guarderías en la EI de la red municipal en jornada integral	%	71	100	44,49	-91%	0
IR1.4 % de los niños matriculados en preescolar en EI de la red municipal en jornada integral	%	66	90	46,42	-82%	0
IR1.5 % de los niños matriculados en EF de la red municipal en jornada integral (abierta o cerrada)	%	42	68	24,55	-67%	0
IR1.6 (nuevo) <sup>(1)</sup> Número de vacantes creadas en escuelas con inversión del BID	Número	0	5.712	6.636	No considerado por OVE	NA
IR1.7 (nuevo) <sup>(1)</sup> Ocupación de escuelas construidas o ampliadas	%	0	90,5	89,1	No considerado por OVE	NA
IR1.8 (nuevo) <sup>(1)</sup> Aumento en el número de niños atendidos por turno en EI	Estudiantes	0	1.191	1.191	No considerado por OVE	NA
IR1.9 (nuevo) <sup>(1)</sup> Aumento en el número de niños atendidos por turno en EF	Estudiantes	0	3.054	3.054	No considerado por OVE	NA
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,40

Notas:

<sup>(1)</sup> Indicador incluido en la MR de PMRs de 2022 y PCR, no considerados por OVE

NA: No aplica.

La operación incluyó originalmente cinco indicadores de resultados (IR1.1-IR1.5) para el objetivo 1, además, el PCR propone la inclusión de cuatro indicadores nuevos (IR1.6-IR1.9).

Para el análisis, OVE considera solamente los cinco indicadores originales. OVE no considera los indicadores IR1.6-IR 1.9 en tanto que estos no fueron incluidos durante la ejecución del proyecto (y hasta el 95% de los desembolsos): además que para los indicadores originales sí se contó con información de logro.

Respecto a los cinco indicadores considerados por OVE, se alcanzaron las metas del porcentaje de niños matriculados en preescolar y en guarderías (IR1.1 y 1.2), pero no se alcanzaron las metas de los indicadores de la jornada integral (IR 1.3-1.5). El logro promedio de los cinco indicadores es de 0,40. OVE difiere con la tasa de logro indicada por la Administración para este objetivo (0,67), así como en la calificación del objetivo específico.

**Atribución:** No se cuenta con evaluación de impacto para los indicadores reportados, sin embargo, el PCR presenta un análisis basado en la teoría de cambio y apoyado en la literatura disponible (Curi y Menezes-Filho, 2006; Felício y Vasconcellos, 2007), y es factible que el apoyo del BID haya contribuido al avance en los indicadores. Los indicadores se miden para Florianópolis y la Administración proporciona las fuentes de información, las cuales son consistentes entre la medición de la línea de base y el cierre de la operación. Es factible que actividades y productos financiados a través del componente 1 (como la construcción, ampliación y/o rehabilitación de unidades de EI y EF en funcionamiento) hayan contribuido a aumentar el número de vacantes disponibles y el porcentaje de niños matriculados a preescolar y en guarderías (IR1.1, IR1.2). El PCR reporta, en números agregados, la creación de más de 5 mil nuevas vacantes y una ocupación cercana al 90% en las escuelas construidas o ampliadas. En lo concerniente a los indicadores de jornada de tiempo integral (IR 1.3-1.5), el PCR reporta retrocesos con respecto a la línea base, aunque solo indica que con la expansión de cobertura total en EI hubo un aumento considerable en el número de estudiantes, pero, por otro lado, no fue posible aumentar el porcentaje de alumnos matriculados en ETI<sup>20</sup>. Sin embargo, no se da mayor explicación.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

<sup>20</sup> El PCR hace referencia a un estudio para Inglaterra que sugiere que la asistencia a tiempo completo no necesariamente conduce a mejores resultados para los niños en comparación con la asistencia a tiempo parcial (Sylva et al., 2003; 2004a y 2004b). Sin embargo, OVE identifica que el BID, en los PCR de otras operaciones (como la BR-L1328), también hace referencia a mejoras en pruebas estandarizadas de aprendizaje y desempeño asociadas a la ampliación de la jornada escolar (Bellei 2009; Hincapié, 2016; Xerxenevsky, 2012).

## Objetivo 2: Mejorar el desempeño de los alumnos de la red de EI y EF

Tabla 6.2. Indicadores de objetivo 2

Indicador <sup>21</sup>	Unidad de medida	Línea de base (2014)	Meta (P)	Valor logrado (A) (2022)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
IR2.1 [Mejora en la] Calidad de los servicios de EI, medidos con base en los resultados de las escalas de observación ITERS y ECERS <sup>(1)</sup>		ND <sup>(2)</sup>	Promedio de las Escalas ITERS y ECERS de todos los establecimientos calificados como adecuados (es decir, entre 5 y 7 puntos, y sin ningún ítem de las subescalas en niveles menores al adecuado)	ND	ND	0
IR2.2 [Mejora en el] Desempeño académico, medido por la Prova Floripa en las materias de portugués y matemáticas (3º y 5º año) <sup>(1)</sup>		ND <sup>(3)</sup>	ND	ND	ND	0
IR2.3 Alumnos participantes de actividades de refuerzo escolar	Alumnos <sup>(4)</sup>	0	5.300	10.560	199%	1
IR2.4 (nuevo) Escuelas con juegos y parques infantiles comprados/rehabilitados <sup>(5)</sup>	Escuelas	0	95	95	1	1
IR2.5 (nuevo) % de aprobación de las capacitaciones realizadas por la SME (EI y EF) <sup>(6)</sup>	%	76.12	91,34	97,9	No considerado por OVE	NA
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,5

Notas:

(1) Indicador eliminado en el PCR.

(2) El PMR 2014 indica como línea de base 0, pero el mismo PMR también indica que la línea de base se calcularía y “(...) comprenderá el 100% de las unidades educativas propias de este nivel” y se realizarían aplicaciones posteriores en el año tres y para la evaluación final del proyecto.

(3) El PMR indica como línea de base 0, pero el mismo PMR también indica que los datos de la primera Prova Floripa rediseñada estarían disponibles a final de 2014.

(4) El PMR de 2014 indicó que la unidad de medida era porcentaje, pero el reporte en los PMRs siguientes y PCR es con números absolutos.

(5) Indicador proxy para el indicador 2.1 (para el cual no se contó con información), incluido en la MR del PCR.

(6) Indicador incluido en la MR del PCR, no considerado por OVE

ND: No disponible. NA: No aplica.

La operación incluyó originalmente tres indicadores relacionados con el objetivo 2 (IR2.1, 2.2 y 2.3), pero el PCR propone la exclusión de los IR2.1 e IR2.2, debido a que no fue posible realizar las escalas de observación ITERS y CERES, ni la Prova Floripa. El PCR, además, propone la inclusión de dos indicadores nuevos (el IR2.4 como proxy de la calidad de los servicios, y el IR2.5 como indicador complementario).

Para el cálculo, OVE considera los tres indicadores originales (IR2.1, 2.2, 2.3). OVE, además, considera el indicador nuevo IR2.4 “Escuelas con juguetes y parques infantiles comprados/rehabilitados” como indicador proxy (parcial) al indicador 2.1, dado la explicación proporcionada por el equipo del Banco respecto a que una de las sub-categorías de las escalas CERES e ITERS mide calidad y equipos. OVE no considera el IR2.5 ya que no fue introducido durante la ejecución del proyecto y no es un indicador proxy al indicador 2.2 (la aprobación de cursos de capacitación del personal escolar no garantiza una mejora en el desempeño de los estudiantes).

Así, el logro promedio de los cuatro indicadores considerados por OVE para este objetivo es de 0,5; lo cual difiere de la tasa de logro indicada por la Administración (1). De los cuatro indicadores considerados, no se contó con información de avance de dos de ellos (IR2.1 e IR 2.2); se superó la meta de alumnos participantes en refuerzo escolar (IR2.3) y se avanzó en el equipamiento de escuelas (IR2.4).

Por otro lado, solo como referencia (ya que no se consideran para el cálculo), los indicadores de impacto disponibles de la Prova Brasil para Florianópolis evidencia ligeras mejoras (respecto a la línea base de 2011) para la materia de lengua portuguesa en los años iniciales y finales de la EF. Sin embargo, dichos avances estuvieron muy por debajo de las metas esperadas. Mientras que se observan retrocesos para el caso de matemáticas.<sup>22</sup> OVE, en su Revisión Independiente del Programa de País (ICPR): Brasil 2019-2023 (p.47), también reporta que si bien el préstamo BR-L1329 apoyó con capacitaciones para maestros en Florianópolis, no se alcanzaron los resultados en el nivel de aprendizaje de los alumnos.

**Atribución:** No se cuenta con evaluación de impacto para los indicadores reportados, sin embargo, es factible que el apoyo del BID haya contribuido al avance del indicador con información disponible. El aumento en el número de alumnos en actividades de refuerzo escolar (IR2.3) es factible que esté asociado a la construcción y ampliación de centros educativos (componente 1), así como a las capacitaciones a profesores y auxiliares en módulos de práctica docente, educación integral, y habilidades pedagógicas; y a los proyectos de enseñanza y cursos de refuerzo escolar y curso innovadores a estudiantes en diversas disciplinas (componente 2). El PCR, además, indica que esa meta fue sobrepasada, en parte, por las extensiones del programa que permitieron que más alumnos se beneficiaran de las iniciativas durante la ejecución de la operación.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

<sup>22</sup> I rendimiento en la Prova Brasil en lengua portuguesa pasó de 206.34 a 213.42 (meta 220.78; logro de 49%) para los años iniciales de EF, y pasó de 247,48 a 249,08 (meta: 267,28; logro de 8%) para los años finales de EF. En matemáticas el rendimiento cayó de 225,32 a 223,54 (meta: 245,6) para años iniciales de EF, y cayó de 255,59 a 252,73 (meta: 283,7) para los años finales de EF. Fuente: PMR 2022 y PCR, con base en datos del INEP/IDEB y SEDUC/SME.

### Objetivo 3: Fortalecer las capacidades de gestión de la SME

Tabla 6.3. Indicadores de objetivo 3

Indicador	Unidad de medida	Línea de base (2013)	Meta (P)	Valor logrado (A) (2021)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
IR3.1(nuevo) Reducción del tiempo de espera para realizar la matrícula escolar en la red municipal <sup>(1)</sup>	Tiempo (horas)	12	0	0	100%	1
IR3.2 escuelas que regularmente utilizan el sistema SIGEF <sup>(2)</sup>	Escuelas	0	151	151	100%	1
IR3.3 Establecimientos de EI con sistema de monitoreo de calidad implementado y en funcionamiento <sup>(2)</sup>	Establecimientos	0	103	103	100%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						1

Nota:

(1) Indicador incluido en la MR de 2022 y el PCR.

(2) El IR3.2 corresponde al indicador de producto #8 en la matriz original, y el IR3.3 al indicador de producto #11.

La Administración indica que la operación en su diseño no contó con indicadores de resultados relacionados con este objetivo. Sin embargo, el PCR propone incluir el nuevo indicador IR3.1. OVE acepta el IR3.1 propuesto, dado que la matriz original no tuvo ningún indicador para medir el avance de este objetivo. En tanto busca identificar mejoras en la eficiencia en torno a una dimensión de la gestión escolar, el indicador no captura en su totalidad lo que el proyecto buscó lograr en términos de gestión. OVE además considera dos indicadores adicionales de resultados y coherentes con otras operaciones similares en el sector (originalmente clasificados como indicadores de producto en el PCR): “escuelas que regularmente utilizan el sistema SIGEF” y “Establecimientos de EI con sistema de monitoreo de calidad implementado y en funcionamiento”.

El objetivo tiene una tasa de logro de 1. Se reporta que el tiempo promedio de espera para el registro de la matrícula escolar paso de 12 horas a un sistema de atención electrónica que elimina el tiempo de espera (IR3.1), y se cumplió con las metas de escuelas que utilizan el SIGEF y de establecimientos de EI con los sistemas de monitoreo. OVE coincide con la tasa de logro indicada por la Administración.

**Atribución:** Es factible que el avance en los indicadores sea atribuible a la implementación del proyecto. El BID apoyó, mediante el componente 3, a mejorar el sistema de información del SME. Los tres indicadores son un reflejo de la intervención del proyecto y muestran aspectos de avance de la gestión del sector educativo.

Calificación del objetivo 3: Excelente

## 2. Productos

El PCR presenta 9 indicadores a nivel de productos<sup>23</sup>, de los cuales reporta que cinco cumplieron al 100% sus metas. Por componente, para el componente 1 no se alcanzaron las metas de sus indicadores: nuevas unidades de EI y de EF en funcionamiento (21 de una meta de 29), y unidades de EI y EF ampliadas o rehabilitadas en funcionamiento (34 de una meta

<sup>23</sup> Además, OVE considera dos indicadores como resultados del objetivo 3. Los 11 indicadores son los mismos que el PMR 2014.

de 35). Para el componente 2, se superó la mayoría de las metas: profesores y auxiliares capacitados en EI (20 mil de una meta de 8 mil) y en EF (16.9 mil de una meta de 6.5 mil), número de alumnos participantes en cursos de refuerzo escolar (10.5 mil de una meta de 5.3 mil); y estudiantes que participaron en cursos innovadores en diversas disciplinas (19 mil de una meta de 18.9 mil). No se alcanzó la meta de profesores de EF participantes en el sistema de coaching y acompañamiento (90 de una meta de 850). Finalmente, para el componente 3, se alcanzó la meta de escuelas participantes del sistema de asesoría técnica de gestores escolares (151 escuelas), sin embargo, no se alcanzó la meta de alumnos a los cuales se les aplicó la Prova Floripa (no se cuenta con información desde 2017).

**Conclusión:** Con base en las guías 2020, la calificación global de Efectividad otorgada por OVE al proyecto es Insatisfactoria, la cual se deriva de obtener Insatisfactorio en el objetivo 1, Insatisfactorio en el objetivo 2 y Excelente en el objetivo 3. Las calificaciones de OVE coinciden con las de la Administración para el objetivo 3, y difieren para los objetivos 1 y 2 (la Administración los califica como Parcialmente Insatisfactorio y Excelente, respectivamente), así como para la calificación global de Efectividad (la Administración lo califica como Satisfactorio).

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta un análisis costo-beneficio ex-post (PCR – Sección 2.4 y Anexo opcional VI), la cual parte de algunos de los supuestos de la evaluación ex-ante<sup>24</sup>.

### Beneficios:

El análisis ex post considera la monetización de los siguientes beneficios y supuestos:

- En análisis se basa en el impacto de la intervención sobre ingresos futuros<sup>25</sup>. El principal supuesto es que la ampliación de la red educativa y las mejoras en las cualificaciones del personal docente y otros profesionales de la educación apoyados por el proyecto propiciará un puente estable entre la EI, EF y la enseñanza media (EM), dando como resultado la formación de trabajadores mejor calificados. Según estimaciones de Barros y Medoça (2005)<sup>26</sup> y datos de la Encuesta sobre Niveles de Vida del IBGE, para las nuevas vacantes educativas creadas en las escuelas se considera la propensión o disposición marginal a pagar (DAP) de US\$1.414,14 por cada año extra de preescolar; y se estima para un total de 2,630 niños beneficiados de entre 0 y 5 años, dando un beneficio anual de US\$3,72 millones, y de US\$15,8 millones en valor presente para el horizonte del programa.
- Por otro lado, el PCR adiciona los beneficios derivados de la reducción del tiempo de traslado asociados a contar con unidades educativas más cercanas a los hogares. Según datos proporcionados por el municipio de Florianópolis se estima que el tiempo promedio de viaje se redujo en 30 minutos. Para el cálculo total el dato se extrapola al número de

<sup>24</sup> El PCR en su Anexo opcional V resume la evaluación económica ex-ante, y el Anexo opcional VI resume el análisis ex-post. Ya que los costos y beneficios ocurren en momentos distintos en el tiempo, el análisis se diseña como "flujo de caja".

<sup>25</sup> El PCR destaca que las mediciones de retornos privados derivados de más años de educación se han documentado en la literatura por medio de estimaciones de ingresos futuros a lo largo de la vida útil del trabajador (ecuaciones mincerianas). Si bien, reconoce la mayor dificultad de monetizar los beneficios públicos de la educación (en torno a indicadores como crimen, salud, etc.).

<sup>26</sup> Los autores analizan diversos efectos de la educación preescolar sobre variables como desempeño educativo, mercado laboral, entre otras.

## 7. EFICIENCIA

vacantes creadas con inversión del BID (6,636 según MR) y se considera el valor del salario promedio mensual de los trabajadores formales en 2020 en Florianópolis (4,4 salarios mínimos<sup>27</sup>), dado que se supone que los padres son los responsables del transporte de los estudiantes. Otros parámetros considerados son: una tasa de ocupación de 89% de las aulas, para un 20% de los alumnos el traslado se realiza en un solo vehículo o viaje (por ejemplo, por ser hermanos), 220 días de los 365 del año, entre otros.

- También, el análisis incluye la monetización derivada de mejoras en la gestión escolar, y en particular la reducción (de 12 horas) en el tiempo de espera en el registro de los estudiantes en la matrícula del SME. Para el cálculo, de igual manera, se considera el valor del salario mensual promedio de los trabajadores, considerando que los padres realizan el registro. Otros parámetros considerados son: 33.634 registros realizados anualmente por el sistema electrónico y se ajusta con una reducción del 20% en el beneficio para ajustar por el hecho de que varios integrantes pertenecen a la misma familia.
- Se considera un horizonte de 30 años para la proyección de los beneficios.

### Costos:

- El PCR considera todos los costos del proyecto, incluida la contrapartida local (en total US\$121,13 millones) entre 2014 y 2021. Dado que el costo estimado original era de US\$118,43 millones, el PCR indica que el análisis ya incluye los costos adicionales incurridos durante la ejecución. Además, el PCR incluye los costos operativos, aunque no presenta el detalle respecto al cálculo de los costos de mantenimiento.

### Análisis de sensibilidad:

Por el lado de los beneficios se consideran reducciones del 5%, 10%, 15% y 20%; así como la reducción máxima de beneficios para la cual el resultado es viable al 12% de Tasa Interna de Retorno (TIR). También, el análisis considera riesgos derivados de la falta de inversión en el mantenimiento de las unidades educativas construidas y renovadas, y en los equipamientos adquiridos. Con ello, en la prueba de variación de costos similarmente se incluyen incrementos del 5%, 10%, 15% y 20%, así como el análisis del incremento máximo en los costos de inversión para que el resultado se mantenga viable en 12% de TIR.

### Resultados de CBA:

La tasa de descuento es la utilizada por el Banco (12%). Los valores de beneficios y costos son referenciados en dólares de Estados Unidos. El PCR indica que los resultados de la evaluación económica ex post del programa arrojan un beneficio neto en valor presente de US\$6,17 millones (beneficios totales en valor presente de US\$68,04 millones y un costo de US\$61,87 millones), una Tasa Interna de Retorno (TIR) de aproximadamente 13,6% y una relación beneficio-costo de 1,1; por lo que concluye que el proyecto es económicamente viable<sup>28</sup>. Además, según el análisis de sensibilidad, los resultados obtenidos demostraron que el proyecto soporta aumentos de costos hasta un máximo de 6,9% o una reducción de beneficios de hasta 6,1% para llegar a una TIR de 12%.

No obstante, OVE considera que el PCR no es claro en los siguientes elementos del CBA.

<sup>27</sup> El PCR reporta un valor de R\$1.212,00 mensuales según el IBGE en 2022.

<sup>28</sup> Como referencia, en el análisis ex-ante la TIR social fue de 12.55%, y la razón beneficios costos fue de 1.15.

## 7. EFICIENCIA

Para el cálculo de los beneficios:

- El análisis considera la estimación ex-ante de 2,630 niños adicionales de 0-5 años beneficiarios del acceso a educación inicial y preescolar. Sin embargo, el PCR muestra que solo 21 de los 29 establecimientos de EI y EF fueron completados y en funcionamiento, y 34 de las 35 unidades de EI y EF previstas fueron ampliadas o rehabilitadas. Con ello, el número de niños estimados ex-ante (2,630 adicionales) sobreestima el valor real. El CBA ex-post debe basarse en el número real de niños adicionales que obtuvieron acceso como resultado del proyecto.
- El PCR indica que se utiliza un periodo de 30 años para el cálculo; sin embargo, no se justifica por qué se considera ese periodo y no uno diferente.
- El cálculo considera el valor del salario promedio mensual de los trabajadores formales en 2020 en Florianópolis. Sin embargo, el PCR no presenta una mayor justificación para el uso de dicho parámetro. Cabe destacar que la propuesta de préstamo indicaba que la SME es la principal responsable en cuanto a oferta educativa de la EI y la segunda responsable para EF en Florianópolis, y atiende sobre todo a población de estratos socioeconómicos bajos<sup>29</sup>. Dentro de ese grupo es factible que los ingresos de referencia sean menores a los observados para el sector formal.

Para el cálculo de los costos:

- El PCR considera costos totales por US\$121,13 millones. Sin embargo, Convergencia reporta costos totales finales por US\$122.69 millones.
- El PCR (Anexo opcional VI) indica que se consideran todos los costos necesarios para la implementación del proyecto hasta el último año del horizonte considerado, sin embargo, no es claro cómo el análisis incorpora los costos de funcionamiento diario de las nuevas unidades educativas y las unidades reformadas, así como los costos del funcionamiento rutinario del SIGEF.

Por otro lado, el proyecto tuvo una extensión acumulada de 29 meses para finalizar su implementación. El PCR reconoce los retrasos e indica que, entre otros aspectos, el contexto de la pandemia conllevó al cierre de escuelas y la desaceleración en los procesos constructivos de obras físicas. También, indica que el atraso de casi un año entre la aprobación del proyecto y su elegibilidad se debió a retrasos en el cumplimiento de condiciones contractuales previas al primer desembolso. El último PMR del proyecto reporta un Cost Performance Index (CPI) satisfactorio y un Schedule Performance Index (SPI) satisfactorio. Mientras que el histórico de desembolsos del proyecto también está clasificado como satisfactorio, respecto al histórico de desembolsos del país.

**Conclusión:** El PCR presenta un CBA que analiza la TIR y la relación beneficio-costo para diversos escenarios. El CBA arroja una TIR de 13,6% y una relación beneficio-costo de 1,1. El análisis de sensibilidad muestra que los costos podrían aumentar hasta un máximo de 6,9% o los beneficios reducirse hasta 6,1% para llegar a una TIR de 12% (igual a la tasa de descuento de referencia). Sin embargo, una reducción del 10% en los beneficios llevarían a una TIR de 11.2%, y una reducción del 15% llevarían a una TIR de 10,3%. Dadas las observaciones de OVE (de que es factible que el uso del salario promedio del sector formal represente una sobreestimación en el cálculo de beneficios; y que dato del número de niños adicionales beneficiados se basa en una estimación ex ante, la cuál es factible que sea mayor

<sup>29</sup> La propuesta de préstamo (p. 2) reportó que aproximadamente un 13% de los alumnos de EF recibían apoyos de Bolsa Familia, y que el 34% de las madres de los alumnos de EF no tenían ese ciclo completo.

## 7. EFICIENCIA

al real), OVE considera probable una reducción de los beneficios estimados del orden de 10-15%. Con ello, la TIR sería de 10-11%, lo cual representa alrededor el 85% de la tasa de descuento del 12%. Por tanto, de acuerdo con los lineamientos de los PCR, la calificación de Eficiencia otorgada por OVE al proyecto es Satisfactoria, la cual coincide de la otorgada por la Administración.

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR (sección 2.5 b) describe los posibles riesgos para la continuidad de los resultados una vez finalizada la intervención del BID, y plantea las medidas que contribuyen a la sostenibilidad de los mismos. En general, el PCR no identifica riesgos considerables de sostenibilidad.

- Respecto a las nuevas unidades construidas o reformadas, y a las escuelas con juegos y parques infantiles comprados o rehabilitados, el PCR identifica como riesgo bajo la falta de inversión en mantenimiento de las unidades educativas. El PCR indica que como medida de mitigación se cuenta con la previsión de recursos en el presupuesto y el plan plurianual de la ciudad de Florianópolis.
- Otros de los riesgos bajos es la resistencia de las familias para enviar a sus hijos a las escuelas públicas de la red, o la resistencia de los alumnos para participar en actividades de refuerzo escolar. Sin embargo, el PCR indica que para fomentar la demanda y asistencia a las escuelas y actividades de refuerzo se creó una interfaz en el Departamento de Educación del ayuntamiento de Florianópolis que permite proporcionar orientación a las familias de los estudiantes y a los niños. Además, el PCR reporta que se identifica la aceptación general del programa por parte de la población.
- En lo referente a los riesgos de ejecución y mantenimiento del SIGEF, el PCR destaca como medida de mitigación la previsión de recursos presupuestarios de Florianópolis, así como la capacitación continua y actualizaciones para los gestores educativos del municipio.

OVE identifica otros elementos a considerar respecto a la sostenibilidad de los resultados al cierre de la operación:

- En general, la generación de evidencia de la efectividad de intervenciones (por ejemplo, sobre aprendizaje), así como la divulgación de dichos resultados a autoridades, academia y sociedad civil abonaría en la continuidad de los proyectos o servirían de soporte para ajustarlos ante cambios de autoridades y ciclos políticos. Sin embargo, en este caso, no se concretaron los estudios de calidad (Prova Floripa, ITES, CRECES), lo cual limita la evidencia disponible de las intervenciones. Si bien, el PCR indica que el gobierno local está analizando alternativas para garantizar y medir resultados.
- El PCR no ahonda sobre cómo se continuarán realizando las actividades de capacitación docente y refuerzo escolar. Si bien, el PCR recomienda (sección de “conclusiones y recomendaciones”) que para futuras actividades de formación docente el SME absorba a los profesionales (algunos con maestría y doctorado) con que ya cuenta.

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 2. Desempeño de salvaguardias

De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la operación fue clasificada como categoría “B” dado los impactos no significativos sociales y ambientales y riesgo moderado, por lo que no requirió de supervisión directa del equipo ESG. El PCR además indica que, dada la ubicación en área urbana de los establecimientos educativos construidos o renovados, no se vislumbraron potenciales impactos ambientales. Además, no se previeron ni presentaron reasentamientos. Los documentos de salvaguardias también indican que Florianópolis cuenta con una serie de normas que regulan la construcción y reforma de establecimientos escolares, así como de otras infraestructuras y, además, existe una resolución del Consejo Municipal de Educación que fija normas y parámetros básicos y brinda recomendaciones para los establecimientos de EI. La SME también cuenta con algunas pautas respecto a la calidad ambiental de sus establecimientos educativos. Finalmente, la supervisión socioambiental fue realizada por parte de los jefes de equipo de la operación durante la ejecución, quienes no identificaron problemas de salvaguardias.

**Conclusión:** De la información presentada en el PCR y de las consideraciones mencionadas arriba, OVE califica la sostenibilidad como Satisfactoria, lo cual coincide con la calificación de la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

El desempeño del Proyecto en su conjunto ha sido Parcialmente Infructuoso, como resultado de un rating Satisfactorio en Relevancia, Eficiencia y Sostenibilidad, es Insatisfactorio en Efectividad. OVE difiere con la calificación de Efectividad de la Administración y coincide con el resto de las dimensiones.

**Relevancia:** (Satisfactorio) los objetivos y el diseño del proyecto, en general, están alineados con las necesidades de desarrollo y con la mayoría de las prioridades en educación del país y Florianópolis, y son consistentes con las EBPs al momento de aprobación y ejecución, y con las prioridades del Grupo BID. La lógica vertical del proyecto es teóricamente sólida en tanto se plantean relaciones válidas entre las productos, componentes y objetivos. Sin embargo, la lógica vertical se vio afectada debido a que el diseño tuvo algunos retos de alineación respecto a las realidades del país, lo que llevó a que no se concretaran actividades relevantes.

**Efectividad:** (Insatisfactorio) la calificación se deriva de obtener Insatisfactorio en el objetivo 1 (de cobertura), Insatisfactorio en el objetivo 2 (de desempeño) y Excelente en el objetivo 3 (de mejora de las capacidades de gestión de la SME).

**Eficiencia:** (Satisfactorio) El PCR presenta un CBA ex-post que analiza la TIR y la relación beneficio-costo. El CBA arrojó una TIR de 13,6% y una relación beneficio-costo de 1,1. Según el análisis de sensibilidad, los costos podrían aumentar hasta un 6,9% o los beneficios reducirse hasta un 6,1% para llegar a una TIR de 12%. Dadas las observaciones de OVE, es probable una reducción de los beneficios estimados de entre 10-15%. Con ello, la TIR sería de 10-11% (alrededor el 85% de la tasa de descuento del 12%). Por tanto, OVE califica la Eficiencia como Satisfactoria, la cual coincide con la otorgada por la Administración.

**Sostenibilidad:** (Satisfactorio) En general, el PCR no identifica riesgos de sostenibilidad considerables. El PCR describe los posibles riesgos para la continuidad de los resultados una vez finalizada la intervención del BID, y plantea las medidas que contribuyen a la sostenibilidad de los resultados. OVE identifica otros elementos a considerar como la falta de estudios de

## 9. RESULTADO GENERAL

calidad (Prova Floripa, ITES, CRECES), lo cual limitó la evidencia disponible respecto a los resultados de las intervenciones; si bien, el PCR indica que el gobierno local está analizando alternativas para garantizar y medir resultados. Respecto a las salvaguardias, la operación fue clasificada como categoría “B”. No se previeron ni presentaron reasentamientos y no se identificaron problemas de salvaguardias durante las supervisiones.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

OVE califica la calidad a la entrada como Satisfactoria. Durante el diseño de la operación, el diagnóstico del Banco fue adecuado al identificar la necesidad de apoyar al gobierno en sus esfuerzos de mejorar la cobertura y calidad educativa en EI y EF en Florianópolis. El proyecto se alineó a las necesidades de desarrollo y prioridades del municipio, así como a las prioridades del Grupo BID. En su diseño, el programa presentó una lógica vertical sólida y clara, en tanto los componentes están relacionados con el objetivo general del proyecto y con sus resultados esperados. Sin embargo, la lógica se vio afectada debido a algunos retos de alineación respecto a las realidades del país, lo que llevó a que no se concretaran actividades relevantes. Hubo resistencia de parte de los profesores en la aplicación de las escalas ITERS y ECERS. El PCR reconoce (en su sección IV “Conclusiones y Recomendaciones”) que los profesores no fueron escuchados en el proceso de preparación del programa, lo que pudo haber contribuido al fracaso de algunas de estas acciones.

El PCR, además, indica que el BID apoyó al prestatario y al organismo ejecutor con apoyo técnico necesario (se asignaron consultores) durante la fase de preparación. Sin embargo, el PCR también reconoce que, durante el diseño y planificación, el cronograma de ejecución del proyecto fue subestimado dado el nivel de complejidad de las intervenciones involucradas (obras)<sup>30</sup>.

Adicionalmente, el PCR indica que durante la preparación del proyecto se identificó como riesgo potencial retrasos derivados del proceso de transición del equipo del BID de educación (EDU) en Brasil, lo cual, a su vez, podría haber impactado en la capacidad del Banco para supervisar la operación y apoyar al prestatario durante la ejecución. Sin embargo, el riesgo se mitigó designando a un especialista del BID con experiencia previa en Brasil que facilitó el proceso de transición.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El proyecto se enfrentó a la ralentización de su ejecución por el contexto de la pandemia. No obstante, el BID proporcionó acompañamiento para dar continuidad a la ejecución, supervisión y cierre de la operación. Si bien, el PCR en su sección de “conclusiones y recomendaciones” también plantea como área de mejora la realización de reuniones de seguimiento más frecuentes (mensuales y/o bimestrales) para promover el avance de los productos.

Durante la ejecución, el municipio enfrentó problemas financieros que afectaron su capacidad de pago de la contrapartida del programa. Para limitar el riesgo, el Banco apoyó en las

<sup>30</sup> Adicionalmente el cronograma se vio afectado por la pandemia de COVID-19 y la crisis financiera que enfrentó el municipio durante el periodo.

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

negociaciones con el gobierno federal para mantener las transferencias y buscar otras fuentes de recursos para el municipio.

Durante la ejecución, el proyecto se enfrentó al cambio en la dirección del gobierno municipal y el Banco identificó como potencial riesgo político el cambio de interés del nuevo gobierno. Como medidas de mitigación el Banco realizó actividades de capacitación para el nuevo equipo. También, para minimizar riesgos fiduciarios, se realizaron capacitaciones al personal técnico del organismo ejecutor, especialmente en procedimientos licitatorios. La operación cumplió con los estándares fiduciarios generales del Banco y del país; así como de las salvaguardias sociales y ambientales.

En términos de Monitoreo y Evaluación, no se concretó la implementación de la Prova Floripa, ni las escalas de observación ITES y CRECES previstas, por lo que no se lograron medir algunos indicadores de la MR. Si bien, la Administración propuso algunos indicadores complementarios durante la elaboración del PCR para medir algunos avances en resultados. Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## **11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO**

El PCR indica que el prestatario presentó un buen desempeño en la fase de preparación del proyecto. Si bien, también menciona que el atraso entre la fase de aprobación y elegibilidad se debió a retrasos en el cumplimiento de condiciones contractuales previas al primer desembolso debido a que el equipo de proyecto no estaba familiarizado con los procesos del Banco. El BID proporcionó acompañamiento y capacitación para auxiliar con los procedimientos.

Durante la implementación, el proyecto se enfrentó al cambio en la dirección del gobierno municipal, lo cual incidió en la gestión del programa. A pesar de ello, el PCR destaca los esfuerzos del prestatario por continuar con la ejecución, atender las diversas solicitudes del Banco y avanzar en los resultados previstos.

No se identifican fallas en la aplicación de salvaguardias ambientales y sociales.

En términos financieros, el prestatario proporcionó financiamiento con recursos propios, no obstante, el PCR también destaca que el municipio tuvo retos financieros que impactaron en su capacidad para cubrir la contrapartida, lo que llevó a demoras en algunos productos.

En Monitoreo y Evaluación, no se implementó la Prova Floripa rediseñada, aunque el PCR indica que el gobierno local está analizando alternativas para garantizar y medir resultados. Tampoco se implementaron las pruebas ITERS y CRECE para EI, en parte, por reticencia de profesores. Ambas servirían para fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación permanente de EI y EF de Florianópolis, pero no es posible reportar mejoras importantes en este sentido. Del lado positivo, respecto a los sistemas de información de la SME, destaca la implementación del SIGEF en la red municipal como herramienta de gestión educativa.

Nota: El PCR califica el desempeño del prestatario en su anexo IV (PCR checklist) como "Satisfactorio". Sin embargo, el PCR en su página 25 lo califica como "Parcialmente satisfactorio". Además de esta inconsistencia, cabe destacar que las Guías de PCR no cuentan con una calificación de "Parcialmente satisfactorio" para este criterio.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR presenta diversas conclusiones y recomendaciones en torno a cinco dimensiones. Las recomendaciones de la Administración son pertinentes y están sustentadas por los hallazgos del programa. Algunas recomendaciones están relacionadas. Destacan los siguientes elementos:

- **Dimensión técnica-sectorial.** i) Algunos indicadores se vincularon a la realización de pruebas que no son obligatorias y que además se vieron afectadas por la pandemia (Prova Floripa), lo que conllevó a que no se midiera su avance y no se pudiera verificar el progreso en algunos resultados. Recomendación: Considerar indicadores que no sufren ajustes o externalidades en el tiempo.
- **Dimensión organizacional-administrativa.** i) La SME podría haber absorbido la fuerza laboral docente de la red educativa que realizó las capacitaciones y cualificaciones. Recomendación: La SME cuenta con profesionales con maestría y doctorado en educación. Dicha mano de obra calificada podría ser considerada para futuras formaciones de profesionales, a través de talleres, grupos de estudios y otros. ii) La SME tardó tiempo en definir y ajustar algunas actividades cubiertas por el programa. A su vez, tenía intención de modificar algunas actividades, pero careció de definición y planificación para plantear los ajustes al Banco. Recomendación: Para proyectos futuros, del lado del prestatario/ejecutor debe haber equipos encargados y dedicados de forma exclusiva a la ejecución de los proyectos para permitir una mayor fluidez de las dinámicas necesarias.
- **Dimensión de procesos y actores públicos.** i) Los profesores no fueron escuchados en el proceso de preparación del programa y se sintieron excluidos en la toma de decisiones, lo que pudo haber contribuido al fracaso de algunas acciones (como la realización de las evaluaciones). Recomendación: Involucrar a actores clave (como los profesores) en las diversas etapas del proyecto para promover el mayor involucramiento y sentido de pertenencia al programa. Los profesores están en la primera línea de acción con los estudiantes y son capaces de identificar fortalezas, oportunidades y debilidades para la planificación y ejecución del proyecto.
- **Dimensión de gestión de riesgos.** i) La matriz de riesgos no consideró la falta de adherencia de estudiantes y docentes a algunas actividades y productos diseñados para el programa, lo que llevó a dificultades en su ejecución. Recomendación: Realizar un mapeo consistente de los riesgos. Es importante considerar todos los factores que podrían llevar al fracaso del programa e involucrar en los procesos de planificación a los actores relevantes.
- **Dimensión fiduciaria.** i) El programa experimentó serias limitaciones de la contrapartida. El municipio experimentó problemas financieros que impactaron su capacidad para pagar la contrapartida. Las consecuencias fueron más graves para el componente 1 donde las transferencias federales fueron más limitadas, lo que demoró el avance del proyecto. Recomendación: En los programas educativos se recomienda que se realice un seguimiento constante de la entrega de unidades educativas y del cumplimiento de los objetivos pedagógicos del proyecto. Reuniones de seguimiento mensuales y/o bimestrales.

### **13. CALIDAD DEL PCR**

El PCR cubre todas las dimensiones del desempeño del proyecto.

Se presenta la información que sustenta la Relevancia del proyecto. La presentación de los objetivos y la teoría del cambio están explicados de forma resumida y clara. OVE también destaca en esta validación algunos elementos que afectaron la relevancia del proyecto.

Para la sección de Efectividad los resultados son analizados con base en los tres objetivos específicos definidos por la Administración, los cuales se sustentan en los tres componentes del proyecto. El PCR presenta la explicación de los avances y el análisis contrafactual. Por otro lado, el PCR propuso indicadores proxy e indicadores complementarios para algunos de los indicadores de resultados originales de la MR. OVE consideró uno de esos indicadores proxy (el IR2.4) para el cálculo de efectividad. Además, el PCR se hubiera beneficiado de una explicación más completa de los retrocesos en los indicadores de jornada de tiempo integral. El PCR solo indica que con la expansión de cobertura total en EI hubo un aumento considerable en el número de estudiantes, y no fue posible aumentar el porcentaje de alumnos matriculados en ETI, pero no proporciona mayor explicación. La Administración posteriormente aclara que el número de estudiantes en escuelas de jornada integral disminuyó debido a ajustes presupuestales por parte del gobierno federal. El PCR tampoco proporciona explicación detallada respecto a la calidad del sistema de monitoreo de educación preescolar.

En torno a la dimensión de Eficiencia, se presenta un CBA que analiza la TIR y presenta análisis de sensibilidad. Aunque OVE destaca algunos supuestos para los cuales es factible que el CBA esté sobreestimando los beneficios del proyecto. Además, se identifican algunas áreas de mejora en cuanto a la claridad de los supuestos considerados.

Respecto a la Sostenibilidad, el PCR plantea aspectos que pudieran afectar la sostenibilidad de los resultados una vez concluido el apoyo del BID, así como las medidas de mitigación. OVE, además, ofrece en esta validación elementos adicionales a considerar respecto a esa dimensión.

El PCR incluye una sección de conclusiones y recomendaciones, las cuales son pertinentes y están sustentadas por los hallazgos del programa.

Finalmente, OVE identifica algunas inconsistencias en los montos desembolsados reportados en el PCR y Convergencia. Además, el PCR se hubiera beneficiado de una explicación más completa y clara de los ajustes, cancelaciones o reasignaciones entre los montos de los componentes (entre la aprobación y cierre del proyecto) y sus implicaciones en el avance de productos.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa Vial de Integración y Logística - CEARÁ IV			
<b>Número(s) de proyecto</b>	BR-L1363	BR-L1326		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3395/OC-BR	2964/OC-BR		
<b>Monto original</b>	US\$200.000.000	US\$400.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2014	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	Jun 1, 2020	Dic 27, 2018		
<b>Fecha real de cierre</b>	Nov 2, 2022	Nov 3, 2020		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>				
<b>Prestatario</b>	Estado de Ceará (EdC) con garantía de la República Federativa de Brasil			
<b>Unidad ejecutora</b>	Departamento Estadual de Rodovias (DER), luego denominado: Superintendência de Obras Públicas do Estado do Ceará			
<b>Sector</b>	Transporte			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$756.174.667 (BID US\$600.000.000, EdC US\$156.174.667)	US\$730.375.802 (BID US\$600.000.000, EC US\$130.375.802)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>				

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Exito	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del Programa Ceará IV, es apoyar el desarrollo económico sostenible del Estado de Ceará (EC), mejorando las condiciones de integración de regiones productivas a los mercados consumidores regionales y a los nodos logísticos de exportación (puertos y aeropuertos).

El Programa se estructuró mediante dos operaciones, BR-L1326 y BR-L1363. Según la PP de la primera operación (BR-L1326), la estrategia de desarrollo del Programa Ceará IV estableció que para atender los límites establecidos en la programación del Banco con Brasil y la asignación de recursos disponibles para los siguientes años, el financiamiento se proveería por medio de dos operaciones de préstamo.

La primera operación definió cuatro objetivos específicos y la segunda, tres de los cuatro anteriores. Los objetivos específicos se exponen en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar las condiciones de movilidad, conectividad y seguridad de los corredores viales estratégicos de integración hacia los polos productivos y a otros modos de transporte.
Objetivo 2	Eliminar parcialmente las discontinuidades en la malla pavimentada aumentando la conectividad y la eficiencia de la red.
Objetivo 3	Mejorar la capacidad institucional en la gestión del sistema de logística de cargas.
Objetivo 4	Apoyar la sostenibilidad de las inversiones mediante la financiación de un piloto de mantenimiento por resultados (BR-L1326).

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Ingeniería y administración** (US\$25.000.000 monto original BR-L1326, US\$16.239.962,47 monto ejecutado BR-L1326; US\$2.200.000 monto original BR-L1363, US\$22.592.536,24 monto ejecutado BR-L1363; US\$27.200.000 monto original BR-L1326+BR-L1363, US\$38.832.498,71 monto ejecutado BR-L1326+BR-L1363). Este componente financiaría los siguientes subcomponentes: 1. Estudios y proyectos: comprendería la elaboración de los estudios técnicos, económicos, socio ambientales y geotécnicos, y la elaboración de los proyectos de ingeniería, necesarios para realizar las obras del programa; 2. Administración, evaluación y monitoreo del programa: comprendería las actividades de apoyo y gestión de la ejecución del programa, requeridas para garantizar la exitosa conducción y ejecución del mismo; como así también las actividades de evaluación y monitoreo, tanto técnica como operativa, ambiental y social; y 3. Auditoría financiera: comprendería la contratación de las auditorías financieras independientes.

**Componente 2: Obras civiles y supervisión de obras** (US\$477.816.667 monto original BR-L1326, US\$467.969.657,36 monto ejecutado BR-L1326; US\$2.200.000 monto original BR-L1363, US\$22.592.536,24 monto ejecutado BR-L1363; US\$27.200.000 monto original BR-L1326+BR-L1363, US\$38.832.498,71 monto ejecutado BR-L1326+BR-L1363). Este componente mejoraría y/o rehabilitaría aproximadamente 560 km de la red vial estadual, tanto de aquellos tramos que, debido al aumento de la demanda, requieren del cambio de su estándar técnico como de los que, por haber llegado al fin de su vida útil, deben ser rehabilitados; buscaría también reducir la discontinuidad de la malla vial con la pavimentación de aproximadamente 410 km de vías (missing links) disminuyendo las distancias y los costos de transporte para algunas regiones con gran potencial productivo. El Programa Ceará IV-A (BR-L1326), intervendría aproximadamente 30 tramos de carreteras, y el programa Ceará IV-B (BR-L1363) intervendría 11 tramos de carreteras y financiaría un piloto de conservación por

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

resultados en un tramo de la CE-060, entre la BR-230 y la BR-116 (167 km). Los proyectos de rehabilitación y pavimentación a ser financiados por el programa incluirían: (i) tratamiento diferenciado en los cruces urbanos como señalización y otras medidas de reducción y control de velocidad; (ii) cruces de peatones; (iii) refugios para paradas de ómnibus; (iv) aceras; y (v) un carril adicional en uno de los sentidos de llegada a la zona urbana, con un promedio de 1,5 m de ancho y 2 a 3 km de extensión para uso de peatones y ciclistas. En términos de seguridad vial, los proyectos de rehabilitación incluirían: (i) una actualización de los puntos críticos identificados en el plan de acción para identificación de puntos críticos de seguridad vial, ejecutado con recursos del Programa Ceará II; y (ii) la financiación de la corrección de los puntos críticos identificados en las vías del programa.

**Componente 3: Fortalecimiento institucional** (US\$1.300.000 monto original BR-L1326, US\$901.869,02 monto ejecutado BR-L1326; US\$200.000 monto original BR-L1363, US\$0,00 monto ejecutado BR-L1363; US\$1.500.000 monto original BR-L1326+BR-L1363, US\$901.869,02 monto ejecutado BR-L1326+BR-L1363). Financiaría acciones de capacitación institucional del organismo ejecutor como seminarios y talleres.

En las tablas que siguen se presentan los costos de cada una de las dos operaciones que integraron el programa y la suma de ambas.

BR-L1326	Costos estimados				Costos Actuales				Cambios
	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	
Componente 1: Ingeniería y administración	9.400.000	15.600.000	25.000.000	5,0%	s.d.	s.d.	16.239.962,47	3,3%	-35%
Componente 2: Obras civiles y supervisión de obras	389.420.000	88.396.667	477.816.667	94,8%	s.d.	s.d.	467.969.657,36	96,5%	-2%
Componente 3: Fortalecimiento institucional	1.180.000	120.000	1.300.000	0,3%	s.d.	s.d.	901.869,02	0,2%	-31%
<b>TOTAL</b>	<b>400.000.000</b>	<b>104.116.667</b>	<b>504.116.667</b>		<b>400.000.000,00</b>	<b>85.111.488,85</b>	<b>485.111.488,85</b>		<b>-4%</b>

BR-L1363	Costos estimados PP				Costos Actuales				Cambios
	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	
Componente 1: Ingeniería y administración	1.700.000	500.000	2.200.000	0,9%	s.d.	s.d.	22.592.536,24	9,2%	926,9%
Componente 2: Obras civiles y supervisión de obras	198.120.000	51.538.000	249.658.000	99,0%	s.d.	s.d.	222.671.777,17	90,8%	-10,8%
Componente 3: Fortalecimiento institucional	180.000	20.000	200.000	0,1%	s.d.	s.d.	0,00	0,0%	-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>200.000.000</b>	<b>52.058.000</b>	<b>252.058.000</b>		<b>200.000.000</b>	<b>45.264.313</b>	<b>245.264.313,41</b>		<b>-2,7%</b>

BR-L1363 + BR-L1326	Costos estimados				Costos Actuales				Cambios
	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	
Componente 1: Ingeniería y administración	11.100.000	16.100.000	27.200.000,00	3,6%	s.d.	s.d.	38.832.498,71	5,3%	43%
Componente 2: Obras civiles y supervisión de obras	587.540.000	139.934.667	727.474.667,00	96,2%	s.d.	s.d.	690.641.434,53	94,6%	-5%
Componente 3: Fortalecimiento institucional	1.360.000	140.000	1.500.000,00	0,2%	s.d.	s.d.	901.869,02	0,1%	-40%
<b>TOTAL</b>	<b>600.000.000</b>	<b>156.174.667</b>	<b>756.174.667</b>		<b>600.000.000</b>	<b>130.375.802</b>	<b>730.375.802</b>		<b>-3%</b>

Notas: s.d.: sin datos.

Incluye costos totales estimados e incurridos. Los costos actuales aportados por el EC se calcularon por diferencia entre el costo total y el aporte del Banco.

Fuentes: Contrato de préstamo, PCR.

El programa tuvo una reformulación del contrato de la primera operación (BR-L1326) y dos reformulaciones del contrato de la segunda operación (BR-L1363). La modificación del contrato 2964/OC-BR correspondiente a la operación BR-L1326, de abril de 2018, estableció una reasignación de recursos entre categorías de gasto. La primera modificación del contrato 3395/OC-BR correspondiente a la operación BR-L1363, de febrero de 2020, cambió el nombre

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

del organismo ejecutor (OE) y la información para comunicaciones, desde entonces el OE sería la Superintendência de Obras Públicas do Estado do Ceará (SOP), que había fusionado el Departamento Estadual de Rodovias (DER) (que figuraba como OE en la PP) con el Departamento de Arquitectura e Engenharia (DAE) en mayo de 2019. Además, esta modificación del contrato extendió en dos años los plazos de desembolsos y modificó el plazo para el inicio de obras, también aumentó los km de la red vial estatal a rehabilitar y pavimentar. La segunda modificación al contrato, de agosto de 2021, estableció aumentos en los km de la red vial estatal a rehabilitar y pavimentar y una reasignación de recursos entre categorías de gasto. Según el PCR, los aumentos de km a rehabilitar y pavimentar se justifican por las variaciones experimentadas en el tipo de cambio, que permitieron ejecutar más km de los previstos inicialmente.

Por otra parte, la operación BR-L1326 no experimentó extensiones de plazo de desembolsos y la operación BR-L1363 tuvo una extensión de plazo de desembolsos de 24 meses según lo establecido en su primera modificación contractual.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, en su diseño, durante su ejecución y cierre.

El PCR expone que ante un escenario de crecimiento de la actividad productiva desde 2011 que generó un aumento en el tráfico (principalmente de camiones) en las carreteras y empeoró las condiciones de las carreteras, era necesario prolongar secciones de rutas en los corredores estratégicos que unían los principales polos de desarrollo y ejecutar vías circunvalares de acceso a algunos municipios. Ante este escenario, el GdC inició un Plan de Desarrollo para: (i) posicionar al Estado como uno de los principales polos de atracción de cargas de exportación producidas en la región Noroeste del país, por medio de inversiones en infraestructura de transporte, (ii) promover el desarrollo del Estado para reducir las desigualdades económicas entre las regiones, por medio de la reducción de brechas de infraestructura logística y de transporte que generaban problemas de conectividad entre las regiones, los puntos de consumo interno y de exportación.

En su diseño y durante su ejecución, los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las prioridades del EdC y el Plan Plurianual 2012-2015 y su objetivo de “mantener y ampliar la red vial del Estado de Ceará para proporcionar condiciones adecuadas de tránsito, seguridad y confort para los usuarios y flujo de productos y servicios” (del área “Infraestructura y Logística” del Eje Sociedad Justa y Solidaria). También estuvieron alineados con el Plan Plurianual 2016-2019 del Estado de Ceará y su directriz de “ampliación y fortalecimiento de acciones y proyectos de mejora y expansión de la infraestructura de transporte y logística”, y con el Plan Plurianual 2020-2023 y su objetivo de “asegurar infraestructura y logística adecuada y diversificada para el desarrollo sustentable del Estado de Ceará”.

El programa estuvo alineado en el periodo 2013-2017 con el Programa de Aceleración del Crecimiento del Gobierno Federal (PAC) de 2007 y su eje de infraestructura logística, que tenía como objetivo ampliar la calidad de los servicios de transporte, para aumentar la competitividad de la producción brasileña, fortaleciendo la integración de las cadenas productivas y facilitando

## **5. RELEVANCIA**

la circulación de personas y productos en todo el territorio nacional, actuando en 5 áreas de transporte: carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos e hidrovías.

Desde 2018 hasta su cierre, el programa estuvo alineado con los objetivos estratégicos del Ministerio de Infraestructura: (i) mejorar la competitividad de la infraestructura logística nacional, y (ii) asegurar la calidad de la infraestructura de transporte, manteniendo la infraestructura de transporte existente de manera adecuada.

También estuvo alineado a la Estrategia Federal de Desarrollo para Brasil (2020-2031), que propuso mejorar el desempeño logístico del país mejorando la infraestructura logística mediante el desarrollo de los diversos modos de transporte nacional y regional de pasajeros y cargas para promover la integración espacial, el mantenimiento de la infraestructura y la definición de una estrategia para aumentar la eficiencia de las infraestructuras existentes para lograr seguridad y una adecuada movilidad de las personas y cargas.

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

Los objetivos del programa estuvieron alineados con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación, durante su implementación y hasta el cierre del proyecto.

Los objetivos del programa estuvieron alineados con la EBP 2012-2014 y su actualización de 2013, en las cuales se definieron seis objetivos estratégicos que incluían el objetivo de “mejorar las condiciones de infraestructura del país” y con el objetivo del sector transporte de “expandir y mejorar la calidad y seguridad de las redes de carreteras estaduales y federales”.

También estuvo alineado con el área estratégica de “aumento de la productividad y competitividad” de la EBP 2016-2018 y con el objetivo estratégico de “expandir y reformar la infraestructura de transporte y logística”.

El programa también estuvo alineado con la EBP 2019-2022 (GN-2973) vigente al momento del cierre del proyecto, en particular con el objetivo estratégico de reducir brechas de infraestructura, mejorando la calidad de la infraestructura.

El programa fue consistente con el Marco sectorial de Transporte (GN-2740-3), en la dimensión de mejora de la calidad, cobertura, capacidad y conectividad de la infraestructura de transporte. También estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la construcción de infraestructura y rehabilitación vial. Además, estuvo alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3190-2), y los desafíos de desarrollo de productividad e innovación, e integración económica, mediante la inversión en mejora de carreteras.

Asimismo, el programa responde a la prioridad institucional estratégica del Banco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (AB-2764) de 2010: “(b) infraestructura para la competitividad y el bienestar social” a través del producto previsto “Kilómetros de vías interurbanas construidas o mantenidas/mejoradas” y su efecto directo “aumento de la cobertura de caminos pavimentados”.

También fue consistente con el Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-6) y su producto “caminos construidos o mejorados (km)”, y con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) en su área prioritaria de “Integración Económica” a través del producto “kilómetros de carreteras estatales rehabilitadas”.

## 5. RELEVANCIA

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara, aunque con algunas deficiencias. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos y los objetivos del proyecto expuestos en la PP. El diseño del programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

En general, las actividades previstas de pavimentación y rehabilitación de carreteras y de fortalecimiento institucional, fueron apropiadas para lograr los productos previstos, que permitirían lograr los objetivos específicos y el objetivo general del proyecto. Sin embargo, durante el diseño del programa, entre los indicadores de resultado definidos en la MR de la PP no se incluyó uno que pudiera relacionarse al objetivo específico 3 relacionado con mejoras en la capacidad institucional en la gestión del sistema de logística de carga. Por esta razón, el PCR agregó como indicador asociado a este objetivo “Plan estratégico de Logística y Transporte desarrollado”, el cual corresponde a un indicador de producto y no de resultados. En este contexto, el PCR no pudo solucionar la deficiencia de diseño, lo que afectó también la calificación de la efectividad del programa (ver sección “6. Efectividad”).

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del proyecto. La lógica vertical del diseño del proyecto fue en general adecuada, aunque con algunas deficiencias citadas en los párrafos anteriores.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del proyecto como Satisfactorio (Administración: Satisfactorio).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

La primera operación del programa (BR-L1326) fue aprobada el 24 de julio de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 26 de marzo de 2014. La segunda operación del programa (BR-L1363) fue aprobada el 15 de diciembre de 2014 y alcanzó la elegibilidad el 20 de diciembre de 2016. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera para la primera operación el PMR enero-junio (primer periodo) de 2014, y para la segunda operación OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2016, para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

Antes de exponer el análisis de efectividad para cada objetivo del programa, resulta preciso señalar que las MR de las PP de las dos operaciones fueron idénticas y los indicadores de resultado relacionados a “costo de operación vehicular” y “tráfico medio diario anual (TMDA)”

## 6. EFECTIVIDAD

(del objetivo 1), y “tiempo de viaje promedio” e “Índice de Rrugosidad Internacional (IRI)” (del objetivo 2) se referían a los 8 tramos que integraron la muestra representativa de las dos operaciones globales de obras múltiples que integraron el programa (BR-L1326 y BR-L1363).

Sin embargo, las PP de las operaciones establecían que estaba previsto que el programa intervendría en 41 tramos de carreteras (30 en la operación BR-L1326 y 11 en la operación BR-L1363) y que en la preparación de la operación se identificó una muestra de proyectos de rehabilitación y pavimentación que fueron los 8 tramos que integraron la MR. Además, las PP de las dos operaciones establecían que “existe una línea de base para los proyectos de la muestra representativa, la que se completará durante la ejecución de los estudios técnicos para los proyectos restantes”. Es decir, si bien en la MR no se definieron indicadores de resultado enunciados aludiendo específicamente a “los tramos intervenidos” sino que se incluyeron solo los indicadores de los tramos de la muestra representativa, debe interpretarse que los indicadores deberían referirse a “todos” los tramos intervenidos por el programa.

El PCR presentó los indicadores de resultado relacionados a “costo de operación vehicular”, “tráfico medio diario anual”, “tiempo de viaje promedio” e “Índice de Rrugosidad Internacional (IRI)”, solo para los tramos intervenidos de la muestra representativa identificada en el diseño del programa, si bien, según el “Informe de Viabilidad Económica ex post” (Enlace electrónico opcional 6 del PCR, EEO#6) el programa ejecutó 92 obras, 50 de pavimentación (1.162,34 km) y 42 de rehabilitación (1.393,64 km). Sin embargo, según el PCR, el programa ejecutó 1.057,23 km de pavimentación y 1.720,17 km de rehabilitación.

Además, la MR de la PP expuso los indicadores de “costos de operación vehicular” desagregados por tipo de vehículo (automóvil, ómnibus, camión liviano, camión medio, camión pesado y camión articulado), y también incluyó el valor promedio de la flota y el valor promedio de cada tipo de vehículo para 3 pares de tramos intervenidos más uno separado (en la primera operación, BR-L1326). El PMR+E de la primera operación (BR-L1326) incluyó los indicadores de “costo de operación vehicular” y “tiempo de viaje promedio” solo para dos pares de tramos intervenidos, un par de tramos de pavimentación y un par de tramos de rehabilitación, e incluyó de manera separada los valores promedio según las categorías de vehículo: “automóvil”, “ómnibus” y “camión mediano”. El PMR+E de la segunda operación (BR-L1363) incluyó indicadores de “costo de operación vehicular” y “tiempo de viaje promedio” del tramo 8 de la muestra representativa (rehabilitación) para cada una de las seis categorías de vehículos (automóvil, ómnibus, camión liviano, camión mediano, camión pesado y camión articulado) y para el promedio de las seis categorías de vehículos.

El PCR ha presentado los valores promedio (de las seis categorías de vehículos) de los indicadores de “costo de operación vehicular” y “tiempo de viaje promedio” para cada uno de los 8 tramos de la muestra representativa ejecutados. Por lo tanto, OVE considera que los indicadores de resultado “costo de operación vehicular” y “tiempo de viaje promedio” incluidos en el PCR resultan insuficientes para validar la efectividad del programa, dado que se ejecutó pavimentación y rehabilitación de 92 tramos viales. La Administración, en su respuesta al borrador de esta validación, no proporcionó información adicional con respecto a estos indicadores de costos de operación vehicular y tiempos de viaje promedio.

Los 8 tramos de la muestra representativa estuvieron compuestos por 4 tramos de pavimentación y 4 de rehabilitación. De esta manera, los 4 tramos de pavimentación representarían el 7,43% de los km pavimentados por el programa y los 4 tramos de rehabilitación representarían el 13,04% de los km rehabilitados por el programa, utilizando los

## 6. EFECTIVIDAD

km ejecutados según el EEO#6. Considerando las cifras expuestas en el PCR, los 4 tramos de pavimentación representarían el 8,16% de los km pavimentados por el programa y los 4 tramos de rehabilitación representarían el 10,56% de los km rehabilitados por el programa.

Según el PCR, el programa ejecutó km de pavimentación y rehabilitación de carreteras en tramos adicionales a los establecidos en la MR, que fueron considerados en los indicadores de producto teniendo en cuenta su relevancia en términos de extensión, pero no fueron considerados en los resultados, teniendo en cuenta que “representaron solo el 5,3% de las inversiones del programa”. OVE considera que el PCR debería haber justificado con mayor claridad esta última afirmación, ya que no sería coherente con la información presentada en Anexos y los argumentos expuestos en el párrafo anterior, ya que resulta difícil entender que más del 90% de los km pavimentados y rehabilitados por el programa tuvieran un costo de inversión del 5,3%. De todos modos, OVE considera que los indicadores: “costo de operación vehicular”, “tráfico medio diario anual”, “tiempo de viaje promedio” e “Índice de Rugosidad Internacional (IRI)”, deberían haberse presentado para todos los tramos intervenidos del programa y ha aplicado este criterio en la evaluación por objetivo que sigue.

Por otra parte, si bien en la MR de las PP los indicadores de resultado no se asignaron a cada objetivo específico, en el PCR se asignaron de manera adecuada.

**Objetivo 1: Mejorar las condiciones de movilidad, conectividad y seguridad de los corredores viales estratégicos de integración hacia los polos productivos y a otros modos de transporte.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Costo de Operación Vehicular (VOC) en el tramo pavimentado 1. Salitre – Divisa CE/PE - Promedio de la Flota	US\$ /veh.-km	1	0,52	0,35	135 (PCR)	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
1.1.1 Automóvil	US\$ /veh.-km	0,49	0,30	0,25	126	1,00
1.1.2 Ómnibus	US\$ /veh.-km	2,20	1,12	0,73	136	1,00
1.1.3 Camión liviano	US\$ /veh.-km	0,66	0,44	0,41	114	1,00
1.1.4 Camión mediano	US\$ /veh.-km	1,69	0,76	0,45	133	1,00
1.1.5 Camión pesado	US\$ /veh.-km	2,79	1,05	0,59	126	1,00
1.1.6 Camión articulado	US\$ /veh.-km	5,40	1,92	1,80	103	1,00
1.2 Costo de Operación Vehicular (VOC) en el tramo pavimentado 2. Massapê-Moraújo - Promedio de la Flota	US\$ /veh.-km	1,19	0,55	0,41	122	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
1.2.1 Automóvil	US\$ /veh.-km	0,47	0,30	0,25	129	1,00
1.2.2 Ómnibus	US\$ /veh.-km	2,01	1,14	0,73	147	1,00
1.2.3 Camión liviano	US\$ /veh.-km	0,61	0,43	0,40	117	1,00
1.2.4 Camión mediano	US\$ /veh.-km	1,48	0,77	0,45	145	1,00
1.2.5 Camión pesado	US\$ /veh.-km	2,31	1,07	0,59	139	1,00
1.2.6 Camión articulado	US\$ /veh.-km	4,49	1,96	1,78	107	1,00
1.3 Costo de Operación Vehicular (VOC) en el tramo pavimentado 3. Groárias – Cariré - Promedio de la Flota	US\$ /veh.-km	1,03	0,42	0,29	121	1,00 (PCR) No considerado (OVE)

## 6. EFECTIVIDAD

1.3.1 Automóvil	US\$ /veh.-km	0,48	0,30	0,23	139	1,00
1.3.2 Ómnibus	US\$ /veh.-km	2,15	1,13	0,76	136	1,00
1.3.3 Camión liviano	US\$ /veh.-km	0,65	0,43	0,40	114	1,00
1.3.4 Camión mediano	US\$ /veh.-km	1,67	0,77	0,45	136	1,00
1.3.5 Camión pesado	US\$ /veh.-km	2,76	1,07	0,59	128	1,00
1.3.6 Camión articulado	US\$ /veh.-km	5,34	1,96	1,78	105	1,00
1.4 Costo de Operación Vehicular (VOC) en el tramo pavimentado 4. Palhano – Intersección CE-123 (Itaiçaba) - Promedio de la Flota	US\$ /veh.-km	0,76	0,47	0,34	145	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
1.4.1 Automóvil	US\$ /veh.-km	0,47	0,30	0,24	135	1,00
1.4.2 Ómnibus	US\$ /veh.-km	1,98	1,13	0,73	147	1,00
1.4.3 Camión liviano	US\$ /veh.-km	0,57	0,44	0,40	131	1,00
1.4.4 Camión mediano	US\$ /veh.-km	1,22	0,76	0,45	167	1,00
1.4.5 Camión pesado	US\$ /veh.-km	1,64	1,06	0,59	181	1,00
1.4.6 Camión articulado	US\$ /veh.-km	3,06	1,93	1,78	113	1,00
1.5 Costo de Operación Vehicular (VOC) en el tramo rehabilitado 5. Mombaça – Acopiara - Promedio de la Flota	US\$ /veh.-km	0,72	0,62	0,48	240	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
1.5.1 Automóvil	US\$ /veh.-km	0,33	0,30	0,22	367	1,00
1.5.2 Ómnibus	US\$ /veh.-km	1,36	1,13	0,72	278	1,00
1.5.3 Camión liviano	US\$ /veh.-km	0,47	0,42	0,4	140	1,00
1.5.4 Camión mediano	US\$ /veh.-km	0,89	0,76	0,45	338	1,00
1.5.5 Camión pesado	US\$ /veh.-km	1,24	1,06	0,58	367	1,00
1.5.6 Camión articulado	US\$ /veh.-km	2,33	1,93	1,76	143	1,00
1.6 Costo de Operación Vehicular (VOC) en el tramo rehabilitado 6. Juazeiro do Norte – Caririaçu - Promedio de la Flota	US\$ /veh.-km	0,48	0,40	0,27	263	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
1.6.1 Automóvil	US\$ /veh.-km	0,34	0,29	0,22	240	1,00
1.6.2 Ómnibus	US\$ /veh.-km	1,40	1,13	0,73	248	1,00
1.6.3 Camión liviano	US\$ /veh.-km	0,47	0,42	0,40	140	1,00
1.6.4 Camión mediano	US\$ /veh.-km	0,91	0,76	0,45	307	1,00
1.6.5 Camión pesado	US\$ /veh.-km	1,26	1,05	0,58	324	1,00
1.6.6 Camión articulado	US\$ /veh.-km	2,37	1,92	1,75	138	1,00
1.7 Costo de Operación Vehicular (VOC) en el tramo rehabilitado 7. Acopiara - Catarina - Promedio de la Flota	US\$ /veh.-km	0,58	0,49	0,35	256	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
1.7.1 Automóvil	US\$ /veh.-km	0,33	0,29	0,24	225	1,00
1.7.2 Ómnibus	US\$ /veh.-km	1,35	1,12	0,72	274	1,00
1.7.3 Camión liviano	US\$ /veh.-km	0,47	0,42	0,40	140	1,00
1.7.4 Camión mediano	US\$ /veh.-km	0,89	0,76	0,45	338	1,00
1.7.5 Camión pesado	US\$ /veh.-km	1,24	1,05	0,58	347	1,00
1.7.6 Camión articulado	US\$ /veh.-km	2,33	1,92	1,75	141	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

1.8 Costo de Operación Vehicular (VOC) en el tramo rehabilitado 8. Entr. BR-222 – Intersección CE-366 (Varjota) - Promedio de la Flota (Carretera CE 187)	US\$ /veh.-km	0,59	0,50	0,35	267	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
1.8.1 Automóvil	US\$ /veh.-km	0,33	0,29	0,24	225	1,00
1.8.2 Ómnibus	US\$ /veh.-km	1,36	1,13	0,72	278	1,00
1.8.3 Camión liviano	US\$ /veh.-km	0,47	0,41	0,40	117	1,00
1.8.4 Camión mediano	US\$ /veh.-km	0,89	0,76	0,45	338	1,00
1.8.5 Camión pesado	US\$ /veh.-km	1,24	1,05	0,58	347	1,00
1.8.6 Camión articulado	US\$ /veh.-km	2,33	1,92	1,75	141	1,00
1.9 Tráfico medio diario anual (TMDA) en intersección BR-222 - CE-366 (Varjota) (Carretera CE-187)	vehículos/día	1.503	1.562	1.822	541	1,00
1.10 Tráfico medio diario anual (TMDA) en el tramo 1. Salitre-Divisa CE/PE (Carretera CE-187)	vehículos/día	283	370	373	103	1,00
1.11 Tráfico medio diario anual (TMDA) en el tramo 2. Massapê-Moraujo (Carretera CE-232)	vehículos/día	93	396	396	100	1,00
1.12 Tráfico medio diario anual (TMDA) en el tramo 3. Groárias-Cariré (Carretera CE-253)	vehículos/día	119	442	427	95	0,95
1.13 Tráfico medio diario anual (TMDA) en el tramo 4. Palhano–Intersección CE-123 (Itaiçaba) (Carretera CE-371)	vehículos/día	77	685	678	99	0,99
1.14 Tráfico medio diario anual (TMDA) en el tramo 5. Mombaça-Acopiara (Carretera CE-060)	vehículos/día	1.089	1.255	1.255	100	1,00
1.15 Tráfico medio diario anual (TMDA) en el tramo 6. Juazeiro do Norte-Caririaçu (Carretera CE-060)	vehículos/día	943	1.138	1.138	100	1,00
1.16 Tráfico medio diario anual (TMDA) en el tramo 7. Acopiara-Catarina: (Carreteras CE 277 y CE-371)	vehículos/día	848	920	920	100	1,00
1.17 Número de muertes en accidentes en la red pavimentada del Estado de Ceará	Víctimas/10.000 vehículos	10,4	8,22	1,26	419 (PCR) Indicador incorrecto (OVE)	1,00 (PCR) 0,00 (OVE)
1.18 Número de heridos en accidentes en la red pavimentada del Estado de Ceará	Víctimas/10.000 vehículos	70,2	49,29	3,99	317 (PCR) Indicador incorrecto (OVE)	1,00 (PCR) 0,00 (OVE)

6. EFECTIVIDAD						
1.19 Número de muertes en accidentes en la red pavimentada del Estado de Ceará	Víctimas/10.000 vehículos	10,4	8,22	1,26	419	Indicador duplicado, no considerado por OVE
1.20 Número de heridos en accidentes en la red pavimentada del Estado de Ceará	Víctimas/10.000 vehículos	70,2	49,29	3,99	317	Indicador duplicado, no considerado por OVE
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,96

Todos los indicadores del objetivo 1, sus valores de línea de base y meta se definieron en las PP de las dos operaciones que integran el programa. En el caso de los indicadores de “costo de operación vehicular”, en el PMR+E de la operación BR-L1326 no se incluyeron todos los tramos a intervenir de la muestra representativa (7 tramos), solo se incluyeron los valores promedio para dos pares de intervenciones, y considerando solo tres categorías de vehículos (automóvil, ómnibus y camión mediano) de las seis que figuraban en la PP. Por lo tanto, el PMR+E de la operación se considera incompleto, ya que no se incluyeron todos los tramos de la muestra representativa ni todas las categorías de vehículos que figuraban en la PP. Por otra parte, el PMR+E de la operación BR-L1363 sí incluyó, para el indicador “costo de operación vehicular”, todas las categorías de vehículos y el promedio de la flota de vehículos (tramo 8). La Administración, en su respuesta al borrador de esta validación, no proporcionó información adicional relacionada con costos de operación vehicular.

Los indicadores 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7 y 1.8 presentados en el PCR se refieren al “costo de operación vehicular” promedio de la flota de vehículos para cada uno de los tramos intervenidos. El PCR expone que se utilizó este indicador promedio dado que es representativo de los diferentes tipos de vehículos. OVE considera que, al haberse incluido en la MR de la PP el indicador diferenciando por tipo de vehículo y existir la información para evaluar la efectividad del programa, deben usarse los indicadores de cada tipo de vehículo en lugar del indicador promedio. Por esta razón, y para evitar doble contabilidad, OVE no considera estos indicadores del promedio de la flota (1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7 y 1.8) y considera los indicadores desagregados de los seis tipos de vehículos para cada tramo intervenido (por ej., 1.1.1 a 1.1.6 para el tramo 1), para efectos de validación. OVE considera que al existir desagregaciones de un indicador y valores promedio en la MR, deben usarse los indicadores desagregados.

Los valores logrados de los indicadores de “costo de operación vehicular” de los 8 tramos de la muestra representativa del programa se obtuvieron con HDM-4 por lo que se consideran atribuibles al programa.

Los indicadores 1.9 a 1.16 de “tráfico medio diario anual” en los 8 tramos de la muestra representativa, se definieron en las MR de las PP. Sin embargo, no se incluyeron en el PMR+E de la operación BR-L1326 (indicadores 1.9 a 1.15). En el PMR+E de la operación BR-L1363 se incluyó el indicador 1.16 de la tabla anterior. OVE considera apropiado utilizar todos los indicadores, como lo hace el PCR y se habían definido en la MR de las PP. Cabe señalar, que los valores logrados de los indicadores 1.9 a 1.16 no se corresponden con el “Informe de conteo volumétrico y clasificación vehicular” (Enlace electrónico opcional 7 del PCR, EEO#7) de agosto de 2023. El PCR expone como medios de verificación para el indicador 1.9 al número de operación (BR-L1026) y para los indicadores 1.10 a 1.16 indica como medio de verificación “conteos electrónicos” realizados por la Secretaría de Estado de Tránsito del Estado de Ceará (DETRAN/CE), sin indicar fechas de los conteos en cada tramo intervenido

## **6. EFECTIVIDAD**

ni adjuntar la fuente documental. Si bien esta es una deficiencia del PCR que indica su falta de claridad en la exposición, OVE no cuestiona los valores logrados informados en el PCR ya que estarían basados en datos de DETRAN/CE relevados luego de finalizar las obras. Además, del análisis del EEO#7 surge que los valores de TMDA de 2023 en los 8 tramos reportados podrían ser mayores a los informados en el PCR. Los resultados de aumento del tráfico en los 8 tramos analizados pueden atribuirse al programa. La Administración en su respuesta al borrador de esta validación, proporcionó información adicional relacionada con una muestra de indicadores de tráfico. De acuerdo con la Administración, esto correspondería al 22,8% de los indicadores de tráfico. Esta información aún sería parcial ya que correspondería a 20 tramos del programa.

Los indicadores 1.17 y 1.18 se refieren al número de muertes y heridos en accidentes en la red pavimentada del Estado de Ceará. Estos indicadores están definidos para toda la red pavimentada del Estado de Ceará, por lo que no es un resultado específico del programa propiamente dicho. El PCR expone que, en lo referido a seguridad vial, las actividades fueron: (i) actualización de los puntos críticos identificados en el plan de acción de seguridad vial, ejecutado con recursos del programa Ceará II, y (ii) corrección de los puntos críticos identificados en las vías del programa. OVE considera que no es claro en qué medida estos indicadores están directamente relacionados a las obras de mejora de la seguridad vial financiadas por el programa, y en qué medida se puede atribuir el resultado obtenido a la ejecución del programa. Para medir la contribución del programa a la reducción de siniestros viales, debería haberse medido número de siniestros viales o número de muertes y heridos en siniestros viales en las rutas intervenidas (o puntos críticos predefinidos de las intervenciones), ex ante y ex post. Por lo tanto, OVE asigna una tasa de logro igual a cero a estos dos indicadores.

Los indicadores 1.19 y 1.20 son los mismos que los dos anteriores. El PCR los incluyó erróneamente, ya que en la MR de las PP figuraban como indicadores comunes para las dos operaciones, es decir, para el programa integrado por las dos operaciones. OVE no ha considerado los indicadores 1.19 y 1.20.

Considerando los 8 tramos de la muestra representativa expuestos en la tabla anterior, la tasa de logro promedio para el objetivo 1 sería de 0,96 y, considerando que los efectos son atribuibles al proyecto, correspondería otorgar una calificación de Satisfactorio. Sin embargo, OVE considera que deberían haberse incluido los indicadores de Costo de Operación Vehicular (VOC) y Tráfico Medio Diario Anual (TMDA) de todos los tramos ejecutados. La Administración en su respuesta al borrador de esta validación proporcionó información adicional relacionada con una muestra de indicadores de tráfico. De acuerdo con la Administración, esto correspondería al 22,8% de los indicadores de tráfico. En este contexto, la información disponible para evaluar los indicadores asociados a todos los trechos del programa sigue siendo parcial. La información adicional proporcionada por la Administración para el indicador de tráfico correspondería a sólo 20 tramos del programa. Además, no se proporcionó información adicional relacionada con costos de operación vehicular para los tramos del programa diferentes a los 8 tramos de la muestra. Ante la falta de esa información, el logro promedio para el objetivo 1 se reduce significativamente, por lo que OVE disminuye la calificación del objetivo 1 a Insatisfactorio.

Cabe señalar que, si se incluyeran en la tabla anterior todos los indicadores de VOC y TMDA para los 92 tramos viales intervenidos, con tasa de logro de cero para los tramos viales no reportados, la calificación que correspondería para el objetivo 1 es Insatisfactorio.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

**Objetivo 2: Eliminar parcialmente las discontinuidades en la malla pavimentada aumentando la conectividad y la eficiencia de la red.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Tiempo promedio de viaje en el tramo pavimentado 1. Salitre-Divisa CE/PE (Promedio de la flota)	min/veh-km	1,73	0,75	0,73	102	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
2.1.1 Automóvil	min/veh-km	1,59	0,72	0,72	100	1,00
2.1.2 Ómnibus	min/veh-km	1,66	0,75	0,77	98	0,98
2.1.3 Camión liviano	min/veh-km	1,59	0,75	0,75	100	1,00
2.1.4 Camión mediano	min/veh-km	1,97	0,77	0,74	103	1,00
2.1.5 Camión pesado	min/veh-km	3,00	0,94	0,70	112	1,00
2.1.6 Camión articulado	min/veh-km	4,88	1,19	0,75	112	1,00
2.2 Tiempo promedio de viaje en el tramo pavimentado 2. Massapê-Moraújo (Promedio de la flota)	min/veh-km	1,62	0,8	0,76	105	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
2.2.1 Automóvil	min/veh-km	1,57	0,74	0,74	100	1,00
2.2.2 Ómnibus	min/veh-km	1,63	0,78	0,80	98	0,98
2.2.3 Camión liviano	min/veh-km	1,61	0,78	0,80	98	0,98
2.2.4 Camión mediano	min/veh-km	1,70	0,81	0,78	103	1,00
2.2.5 Camión pesado	min/veh-km	1,73	0,98	0,76	129	1,00
2.2.6 Camión articulado	min/veh-km	2,17	1,29	0,86	149	1,00
2.3 Tiempo promedio de viaje en el tramo pavimentado 3. Groaíras – Cariré (Promedio de la flota)	min/veh-km	1,6	0,77	0,75	102	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
2.3.1 Automóvil	min/veh-km	1,58	0,74	0,74	100	1,00
2.3.2 Ómnibus	min/veh-km	1,58	0,78	0,79	99	0,99
2.3.3 Camión liviano	min/veh-km	1,59	0,78	0,80	98	0,98

## 6. EFECTIVIDAD

2.3.4 Camión mediano	min/veh-km	1,60	0,81	0,78	104	1,00
2.3.5 Camión pesado	min/veh-km	1,63	0,98	0,76	134	1,00
2.3.6 Camión articulado	min/veh-km	2,02	1,30	0,86	161	1,00
2.4 Tiempo promedio de viaje en el tramo pavimentado 4. Palhano – Intersección CE-123 (Itaiçaba) – (Promedio de la flota)	min/veh-km	1,57	0,76	0,72	105	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
2.4.1 Automóvil	min/veh-km	1,57	0,72	0,72	100	1,00
2.4.2 Ómnibus	min/veh-km	1,58	0,75	0,74	101	1,00
2.4.3 Camión liviano	min/veh-km	1,57	0,75	0,75	100	1,00
2.4.4 Camión mediano	min/veh-km	1,58	0,77	0,74	104	1,00
2.4.5 Camión pesado	min/veh-km	1,60	0,94	0,70	136	1,00
2.4.6 Camión articulado	min/veh-km	1,61	1,19	0,75	205	1,00
2.5 Tiempo promedio de viaje en el tramo pavimentado 5. Mombaça – Acopiara (Promedio de la flota)	min/veh-km	0,91	0,85	0,76	250	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
2.5.1 Automóvil	min/veh-km	0,82	0,76	0,74	133	1,00
2.5.2 Ómnibus	min/veh-km	0,86	0,80	0,82	67	0,67
2.5.3 Camión liviano	min/veh-km	0,86	0,78	0,82	50	0,50
2.5.4 Camión mediano	min/veh-km	0,89	0,83	0,78	183	1,00
2.5.5 Camión pesado	min/veh-km	1,04	0,98	0,76	467	1,00
2.5.6 Camión articulado	min/veh-km	1,38	1,30	0,86	650	1,00
2.6 Tiempo promedio de viaje en el tramo pavimentado 6. Juazeiro do Norte – Caririaçu (Promedio de la flota)	min/veh-km	0,86	0,78	0,27	738	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
2.6.1 Automóvil	min/veh-km	0,84	0,76	0,74	125	1,00
2.6.2 Ómnibus	min/veh-km	0,88	0,80	0,81	88	0,88
2.6.3 Camión liviano	min/veh-km	0,89	0,80	0,79	111	1,00
2.6.4 Camión mediano	min/veh-km	0,90	0,83	0,78	171	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

2.6.5 Camión pesado	min/veh-km	1,00	0,99	0,75	2500	1,00
2.6.6 Camión articulado	min/veh-km	1,40	1,30	0,86	540	1,00
2.7 Tiempo promedio de viaje en el tramo pavimentado 7. Acopiara – Catarina (Promedio de la flota)	min/veh-km	0,85	0,82	0,76	300	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
2.7.1 Automóvil	min/veh-km	0,82	0,76	0,74	133	1,00
2.7.2 Ómnibus	min/veh-km	0,86	0,80	0,80	100	1,00
2.7.3 Camión liviano	min/veh-km	0,86	0,86	0,79	100	1,00
2.7.4 Camión mediano	min/veh-km	0,88	0,88	0,78	100	1,00
2.7.5 Camión pesado	min/veh-km	1,04	1,04	0,78	100	1,00
2.7.6 Camión articulado	min/veh-km	1,38	1,38	0,86	100	1,00
2.8 Tiempo promedio de viaje en el tramo pavimentado 8. Intersección BR-222 – Entr. CE-366 (Varjota) – (Promedio de la flota)	min/veh-km	0,86	0,8	0,75	183	1,00 (PCR) No considerado (OVE)
2.8.1 Automóvil	min/veh-km	0,83	0,77	0,74	150	1,00
2.8.2 Ómnibus	min/veh-km	0,87	0,81	0,79	133	1,00
2.8.3 Camión liviano	min/veh-km	0,87	0,81	0,79	133	1,00
2.8.4 Camión mediano	min/veh-km	0,89	0,84	0,78	220	1,00
2.8.5 Camión pesado	min/veh-km	1,05	1,00	0,78	540	1,00
2.8.6 Camión articulado	min/veh-km	1,38	1,31	0,86	743	1,00
2.9 Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en el tramo 1. Salitre-Divisa CE/PE	m/km	12	3,28	2,63	107	1,00
2.10 Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en el tramo 2. Massapê-Moraujo	m/km	12	3,37	4,29	89	0,89
2.11 Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en el tramo 3. Groáfras–Cariré	m/km	12	3,36	4,45	87	0,87 (PCR) 0,00 (OVE)
2.12 Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en el tramo 4. Palhano–Intersección CE-123 (Itaiçaba)	m/km	12	3,42	3,38	100,5	1,00 (PCR) 0,00 (OVE)
2.13 Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en el tramo 5. Mombaça–Acopiara	m/km	7	2,82	1,77	125	1,00 (PCR) 0,00 (OVE)

6. EFECTIVIDAD						
2.14 Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en el tramo 6. Juazeiro do Norte-Caririaçu	m/km	7	2,79	3,40	86	0,86 (PCR) 0,00 (OVE)
2.15 Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en el tramo 7. Acopiara-Catarina	m/km	7	2,59	2,31	106	1,00 (PCR) 0,00 (OVE)
2.16 Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en el tramo 8. Intersección BR-222 – Intersección CE-366 (Varjota)	m/km	7	2,6	2,38	105	1,00 (PCR) 0,00 (OVE)
2.17 Densidad de las carreteras pavimentadas en el Estado de Ceará	km/km <sup>2</sup>	44,4	47,16	50,25	144	No considerado por OVE
2.18 Densidad de las carreteras pavimentadas en el Estado de Ceará	km/km <sup>2</sup>	44,4	48,45	50,25 (PCR) 51,50 (OVE)	144 (PCR) 175 (OVE)	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 2					0,84	
<p>Todos los indicadores del objetivo 2, sus valores de línea de base y meta se definieron en las PP de las dos operaciones que integran el programa y se mantuvieron hasta la finalización del programa. En el caso de los indicadores de “costo de operación vehicular”, en el PMR+E de la operación BR-L1326 no se incluyeron todos los tramos de la muestra representativa a intervenir, solo se incluyeron los valores promedio para un par de intervenciones, y considerando solo tres categorías de vehículos (automóvil, ómnibus y camión mediano) de las seis que figuraban en la PP. Por lo tanto, el PMR+E de la operación se considera incompleto, ya que no se incluyeron todos los tramos de la muestra representativa ni categorías de vehículos que figuraban en la PP. Por otra parte, el PMR+E de la operación BR-L1363 sí incluyó, para el indicador “tiempo de viaje promedio”, todas las categorías de vehículos por separado y el promedio de la flota de vehículos, para el tramo a intervenir (tramo 8).</p> <p>Los indicadores 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8 presentados en el PCR se refieren al “tiempo de viaje” promedio de la flota de vehículos para cada uno de los tramos intervenidos. El PCR expone que se utilizó este indicador promedio dado que es representativo de los diferentes tipos de vehículos. OVE considera que, al haberse incluido en la MR de la PP el indicador diferenciando por tipo de vehículo y existir la información para evaluar la efectividad del programa, deben usarse los indicadores de cada tipo de vehículo en lugar del indicador promedio. Por esta razón, y para evitar doble contabilidad, OVE no considera estos indicadores del promedio de la flota (2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7) y considera los indicadores de los seis tipos de vehículos para cada tramo intervenido (por ej., 1.2.1 a 1.2.6 para el tramo 1) para efectos de validación. OVE considera que al existir desagregaciones de un indicador y valores promedio en la MR, deben usarse los indicadores desagregados.</p> <p>Los valores logrados de los indicadores de “tiempo promedio de viaje” de los 8 tramos de la muestra representativa del programa se presentan en el “Informe final de la operación BR-L1363” de enero de 2023, aunque no indica la manera en que se obtuvieron, si fue como resultado de la modelación con HDM-4 o por medio de relevamientos realizados en campo.</p> <p>Según el PCR, los valores logrados de los indicadores de resultado relacionados al IRI de los 8 tramos intervenidos incluidos en el PCR (indicadores 2.9 a 2.16) se obtuvieron del “Informe final de la operación BR-L1363” de enero de 2023, aunque en dicho documento no existen.</p>						

## 6. EFECTIVIDAD

Tampoco se presentaron en el de Viabilidad Económica ex post" (Enlace electrónico opcional 6 del PCR, EEO#6). Ante la falta de información que permita validar los valores logrados de los indicadores IRI, OVE califica estos indicadores con tasa de logro igual a cero. La Administración, en su respuesta al borrador de esta validación, no proporcionó información adicional al respecto.

Los indicadores 2.17 y 2.18 son los índices de accesibilidad de las vías pavimentadas de la red vial del Estado de Ceará, se refieren a la densidad vial pavimentada del Estado de Ceará y se incluyeron en la MR de la PP, con metas a cumplir de manera acumulativa, es decir, la meta del indicador 2.17 se calculó considerando los km de vías a pavimentar planificados en la operación BR-L1326 y la meta del indicador 2.18 se calculó considerando los km a pavimentar planificados en la operación BR-L1363, luego de haber ejecutado lo previsto en la operación BR-L1326. Dado que se está evaluando la densidad vial del programa completo (integrado por las dos operaciones, BR-L1326 y BR-L1363), OVE considera solo el indicador 2.18 para fines de esta validación. Además, el PCR incluyó el mismo valor logrado para los dos indicadores, siendo que para el indicador 2.17 (relacionado a la operación BR-L1326) debería haber expuesto el valor logrado del indicador con esa operación. Además, el cálculo del valor logrado presentado en el PCR no es coherente con ninguno de los diferentes (e inconsistentes) km pavimentados por el programa que presenta el PCR. OVE ha calculado y presentado el valor logrado por el programa con base en lo expuesto en la Figura 2 del PCR (basada en los PMR), igual a 1.057,23 km pavimentados por el programa (696,30 en BR-L1326 y 360,93 en BR-L1363). Otra alternativa podría haber sido considerar los km pavimentados según el "Informe de viabilidad económica ex post" (EEO#6), que expuso un total de 1.162,34 km pavimentados (756,43 km en BR-L1326 y 405,91 en BR-L1363).

Cabe señalar, además, que el indicador de densidad de la red vial pavimentada es un indicador basado en un criterio meramente geográfico que indica densidad o cobertura de caminos pavimentados en un área geográfica. Al utilizarse como indicador de resultado en una operación específica, su valor logrado será un múltiplo del valor logrado del producto (km pavimentados), pudiendo dar lugar a que pueda interpretarse como un indicador de producto o un indicador intermedio. Existen otros indicadores que podrían utilizarse, que permiten evaluar las mejoras en conectividad de la red vial y que no se relacionan a los km pavimentados de manera directa.

Considerando los 8 tramos de la muestra representativa expuestos en la tabla anterior, la tasa de logro promedio para el objetivo 2 sería de 0,84 y, considerando que los efectos son atribuibles al proyecto, correspondería otorgar una calificación de Satisfactorio. Sin embargo,

OVE considera que deberían haberse incluido los indicadores de tiempo promedio de viaje e IRI de todos los tramos ejecutados. La Administración, en su respuesta al borrador de la esta validación, no proporcionó información adicional al respecto. Ante la falta de esa información, el logro promedio para el objetivo 2 se reduce significativamente, por lo que OVE disminuye la calificación del objetivo 2 a Insatisfactorio.

Cabe señalar que, si se incluyeran en la tabla anterior todos los indicadores de tiempo promedio de viaje e IRI para los 92 tramos viales intervenidos, con tasa de logro de cero para los 84 tramos viales no reportados, la calificación que correspondería para el objetivo 2 es Insatisfactorio.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio



## 6. EFECTIVIDAD

El indicador 4.1 se definió en la PP de la operación BR-L1326 y se mantuvo en el PMR+E.

Según el PCR, el valor logrado del indicador se habría obtenido como resultado de mediciones realizadas luego de ejecutadas las obras de mantenimiento por resultados, por lo que se considera atribuible al programa.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 4 fue de 1,00 y que los efectos son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 4: Excelente

## 2. Productos

No resulta posible establecer completamente si se realizaron cambios de indicadores de producto durante la ejecución en comparación con la matriz de resultados de las PP. Considerando las deficiencias detectadas en el registro de los indicadores de resultado en los PMR+E de las dos operaciones, al parecer también fue deficiente el registro de los indicadores de producto en las PMR+E. Los PMR+E solo incluyeron tres indicadores de producto: “km de carreteras estatales pavimentadas” y “km de carreteras estatales rehabilitadas” (en BR-L1326 y BR-L1363) y “Plan estratégico de Logística y Transporte para el Estado de Ceará desarrollado” (en BR-L1326).

El PCR describe los productos a ejecutarse en los tres componentes del programa, de acuerdo a las PP, aunque en la exposición de la lógica vertical del programa solo incluye tres productos “Carreteras estatales pavimentadas”, “Carreteras estatales rehabilitadas” y “Carreteras estatales rehabilitadas (por medio de contrato de mantenimiento por resultados)”.

Por otra parte, si bien se sobrepasaron las metas de km pavimentados y km rehabilitados, se cumplió con los “km rehabilitados por contrato de mantenimiento por resultados” y con el desarrollo del “Plan Estratégico de Logística y Transporte”, faltó claridad de exposición en el PCR con relación a los tramos viales ejecutados, dadas las incoherencias encontradas en el reporte de kms pavimentados y rehabilitados entre el PCR y el “Informe de Viabilidad Económica ex post” (ver sección 7. Eficiencia), y dentro del mismo PCR, ya que en diferentes párrafos se reportan diferentes valores de km pavimentados y rehabilitados por el programa (ver sección 13. Calidad del PCR).

En síntesis, considerando que dos objetivos específicos del programa fueron calificados con “Insatisfactorio” y otros dos objetivos fueron calificados con “Excelente”, OVE califica la efectividad del programa como **Parcialmente Insatisfactorio**. OVE no coincide con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad. (PCR: Satisfactorio para la operación BR-L1326 y Excelente para la operación BR-L1363).

### Calificación de efectividad

Parcialmente insatisfactorio

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de la evaluación económica ex post, que se realizó sobre todos los tramos intervenidos por las dos operaciones del programa (BR-L1326 y BR-L1363), utilizando la misma metodología de la evaluación económica ex ante.

## 7. EFICIENCIA

Según el “Informe de Viabilidad Económica ex post” (Enlace electrónico opcional 6 del PCR, EEO#6) de marzo de 2023, la evaluación consideró los valores de las inversiones efectivamente pagados en cada obra transformados a valor económico y actualizados a marzo de 2012 (según indica el informe, pero, según las planillas de HDM-4 presentadas en el mismo informe, parece que el valor de las inversiones se acumuló y actualizó al año de inicio de cada obra), un periodo de vida de las inversiones de 20 años, una tasa de costo de oportunidad del 12% para calcular el Valor Actual Neto Económico de cada obra. Los beneficios económicos considerados fueron: reducción de costos de operación de vehículos, ahorros de tiempo de viaje y ahorros de costos de conservación vial. No se consideraron efectos por cambios en número de accidentes viales, ni otros efectos económicos indirectos de las obras ejecutadas.

El análisis se realizó utilizando el programa HDM-4 y considerando la situación “con proyecto” versus la situación “sin proyecto”, esta última consideró la ejecución de mantenimiento de rutina, bacheo y reparación de bordes.

Según el EEO#6, el tráfico considerado en cada evaluación fue “el mismo de la evaluación ex ante” y la tasa de crecimiento del tráfico supuesta fue de 3% anual. Sin embargo, el PCR indica que se realizaron conteos volumétricos de tráfico en los tramos intervenidos, pero el “Informe de conteo volumétrico y clasificación vehicular” (EEO#7) indica que los conteos iniciaron en mayo de 2023 por lo que se infiere que el informe de viabilidad económica ex post (EEO#6) de marzo de 2023 no los consideró. Cabe anotar que el análisis presentado en el EEO#6 no se realizó en US\$ (moneda en la que se efectúa el préstamo).

La tabla que sigue presenta las frecuencias absolutas (cantidad de obras) para diferentes rangos de resultados de Tasa Interna de Rendimiento Económica (TIRE).

TIRE	BR-L1326		BR-L1363		Total
	Tramos pavimentados	Tramos rehabilitados	Tramos pavimentados	Tramos rehabilitados	
Hasta 12%	0	0	0	0	0
De 12,01% a 15%	4	1	2	1	8
De 15,01% a 20%	8	5	3	7	23
De 20,01% a 30%	7	15	6	7	35
Más de 30%	11	3	9	3	26
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>92</b>

Fuente: EEO#6 del PCR.

Según el EEO#6 el programa ejecutó 92 obras, 50 de pavimentación (1.162,34 km) y 42 de rehabilitación (1.393,64 km). Según el PCR, el programa logró entregar 1.057,23 km de pavimentación y 1.720,17 km de rehabilitación de carreteras (Figura 2 del PCR), cifras que no se corresponden con los totales presentados en el EEO#6.

En el EEO#6, ninguna de las obras obtuvo TIRE menor al 12% y 8 obras obtuvieron TIRE entre 12% y 15%. Por otra parte, los resultados resumidos en el texto del PCR no están de acuerdo con la distribución mostrada en la tabla anterior. Además, el PCR indica que se realizó análisis de sensibilidad considerando un 20% de disminución de los beneficios de lo que resultó que un solo tramo pavimentado de 15,5 km obtuvo una TIRE de 11,5% y los demás obtuvieron TIRE superiores al 12%. El EEO#6 del PCR presenta los cuadros con los resultados del análisis realizado con HDM-4, pero no presenta resultados de análisis de sensibilidad a partir del cual se puedan verificar los resultados expuestos en el PCR. Al parecer, el PCR presenta

## 7. EFICIENCIA

los resultados de un análisis de viabilidad económica ex post que habría incluido los conteos de tráfico realizados a partir de mayo de 2023 y los análisis de sensibilidad de cada una de las obras ejecutadas. Estos estudios no se presentaron en el EEO#6 del PCR.

Según el PCR, en todas las situaciones analizadas en la situación base, la TIRE resultó superior al 12% y se realizó análisis de sensibilidad que demostró la robustez de los resultados ante disminuciones de beneficios del 20%, con un solo proyecto con una TIRE del 11,5%. Sin embargo, no se han podido verificar esos resultados de análisis de sensibilidad en los medios de verificación presentados por el PCR.

Por lo anterior, OVE considera que el “Análisis de Viabilidad Económica ex post” presentado (EEO#6), no constituye un análisis robusto que permita establecer la eficiencia del programa y que el PCR no presenta las evidencias documentales para apoyar lo que expone. De acuerdo con el CTOA, la operación BR-L1326 estuvo clasificada en Alerta durante dos ciclos de PMR (2015 y 2016) finalizando clasificada con Satisfactorio y no tuvo retrasos, y la operación BR-L1363 estuvo clasificada con Satisfactorio durante todos los ciclos de PMR, si bien tuvo un retraso de 24 meses.

En consecuencia, y conforme a las guías de PCR 2020, OVE califica eficiencia como “Parcialmente insatisfactorio”. (Administración: Satisfactorio).

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR expone que el programa forma parte de una estrategia de medio y largo plazo del GdC para recuperar la red vial estatal, habiendo sido financiado con tres operaciones anteriores. Asimismo, el Estado de Ceará monitorea sus propios resultados mediante la actualización periódica de su Plan Director Vial Estatal, cuya próxima actualización se prevé que sea financiada con recursos de una nueva operación. Además, indica que la sostenibilidad de los resultados de las operaciones se basa en la continuidad de las acciones de fortalecimiento institucional y de los instrumentos de gestión para garantizar: la operación de un sistema de planificación vial, inversiones y mantenimiento de la red vial de acuerdo al Plan Director, y la realización de estudios y encuestas de origen/destino. Asimismo, expresa que existe evidencia de que GdC posee recursos y mecanismos de supervisión que han permitido mejorar la gestión socioambiental de los proyectos viales, y que se asignan recursos al mantenimiento vial que han permitido aumentar el porcentaje de carreteras estatales en buen estado durante la ejecución del programa.

Los riesgos altos identificados en el diseño del programa (daños socioambientales por implementación de obras en zonas sensibles, atrasos en procesos de adquisiciones, problemas de gestión ambiental en la pandemia), fueron todos mitigados, según el PCR.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), y (ii) Divulgación de información (OP-102).

## 8. SOSTENIBILIDAD

El último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de diciembre de 2021, calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio, indicando que las directivas sociales y ambientales que componen el programa estaban siendo implementadas de forma adecuada, quedando pendiente el envío al Banco de copias de las licencias ambientales vigentes relacionadas con las obras en ejecución. Además, no hubo reasentamientos y expropiaciones en el contexto de las intervenciones realizadas.

Según el PCR, en el informe de cierre social y ambiental del programa, no hubo temas pendientes que fueran relevantes para la sostenibilidad de sus inversiones.

Considerando todo lo expuesto, OVE califica la Sostenibilidad de este programa como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del programa es de **Parcialmente Infructuoso**, como resultado de una calificación de Satisfactorio en Relevancia y Sostenibilidad, y de Parcialmente Insatisfactorio en Efectividad y Eficiencia.

OVE no coincide con la Administración (Exitoso) en la calificación final del programa, ni en la calificación de los criterios centrales de Efectividad y Eficiencia.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Según el PCR, en la fase de preparación el Banco apoyó al OE con el soporte técnico necesario, asignando un equipo de consultores para ayudarlo y por medio de reuniones de orientación.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue en general adecuada. La lógica vertical del diseño del programa fue clara, aunque con algunas deficiencias que han sido señaladas en la sección “6. Relevancia”. Las actividades previstas fueron apropiadas para lograr el producto previsto, que permitiría lograr los objetivos específicos y el objetivo general del programa, aunque no se incluyeron indicadores de resultado para el objetivo específico 3. Otros indicadores relacionados con seguridad vial fueron definidos a nivel estadual, dificultando la atribución de los resultados específicos del programa en los tramos intervenidos.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactoria.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR expresa que la calidad de la supervisión fue Satisfactoria, basado en el apoyo técnico brindado por el Banco por medio de reuniones semestrales de acompañamiento y el soporte

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

técnico necesario. Además, el Banco apoyó al prestatario con relación a acciones a implementar para adaptar la ejecución del programa en la etapa de pandemia.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactorio.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca algunos aspectos positivos del desempeño del OE, a saber:

- transparencia y adopción de los documentos modelo del Banco en los procesos licitatorios,
- agilidad en los procesos,
- diálogo técnico entre el SOP y el Banco,
- el monitoreo de la ejecución del programa estuvo basado en la programación de actividades,
- los estados financieros del programa fueron auditados anualmente por una empresa auditora independiente acreditada por el Banco, según lo establecido en el contrato de préstamo,
- el buen desempeño en la ejecución de la operación en el periodo de pandemia COVID-19, lo que permitió que no se alterase significativamente el cronograma de obras, y
- el cumplimiento de las recomendaciones del Gobierno Federal, estatal y municipios, asociadas a los tramos viales que se adicionaron al programa en las modificaciones contractuales.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, aunque no siempre basadas en la experiencia de preparación y ejecución del programa y en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en cuatro dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, organizacional y gerencial, de procesos y actores públicos, y fiduciaria.

El PCR presenta una sola recomendación, indicando que para futuras operaciones del Banco con el Estado de Ceará se reanude el diálogo técnico con la Superintendencia Estatal de Medio Ambiente (SEMACE) que actúa como entidad fiscalizadora ambiental, dados los resultados satisfactorios obtenidos en materia de emisión de licencias y autorizaciones ambientales.

Respecto a las lecciones aprendidas, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

- La revisión previa de los trazados de las intervenciones permitió alinear sus diseños con el fin de minimizar cualquier impacto que requeriría expropiación o reasentamiento en las comunidades, contribuyendo para que el programa no tuviera ningún tipo de expropiación y/o reasentamiento.
- Un equipo de trabajo con dedicación exclusiva al programa garantiza el conocimiento y dominio de los procedimientos, rapidez en los procedimientos procesales y facilita el proceso de resolución de problemas y conflictos.
- Contar con el apoyo de empresas de consultoría en gestión de proyectos contribuye a la implementación de buenas prácticas de ejecución de proyectos y la difusión de conocimientos al OE.
- La difusión de los instrumentos oficiales de comunicación de quejas y reclamos centralizados en la Defensoría del Pueblo del Estado, con la habilitación de un canal directo (0800 y la página web del Programa para el registro de reclamos y quejas), contribuyó a dar respuesta y responder rápidamente a las demandas y quejas de las comunidades locales con relación a las obras del programa.
- La gestión financiera eficaz de las variaciones del tipo de cambio permitió la planificación de actividades y la inclusión de nuevos productos.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del programa con una serie de incoherencias, que se manifiestan en el reporte de los productos efectivamente ejecutados, insuficiente información sobre medios de verificación de resultados y asignación de indicadores de resultado a cada una de las operaciones del programa. El análisis de efectividad se limita a los tramos de la muestra identificada en el diseño del programa, y no a todos los tramos intervenidos por el programa. Además, existen inconsistencias con la información incluida en Anexos. La sección de eficiencia también presenta inconsistencias, y falta de información que permita respaldar el análisis realizado. Todo esto se traduce en falta de claridad de exposición del PCR. A continuación, se exponen comentarios más específicos relacionados a esta falta de claridad de exposición e incoherencias de reporte.

- En la Tabla 2, los medios de verificación hacen referencia al número de operación en muchos casos, “no hace referencia al medio de verificación de los resultados” y, además, contiene errores al asignar a un indicador el número de operación al que corresponde.
- El PCR indica en varios párrafos que el programa rehabilitó 698,60 km y pavimentó 398,74 km de carreteras estatales, mientras que en otro párrafo y en la Figura 2 reportó que el programa rehabilitó 1.720,17 km y pavimentó 1.057,23 km.
- El Enlace electrónico requerido 2 del PCR (EER#2), “Versión final de PMR BR-1326 y BR-1363”, está casi vacío.
- El PCR presentó resultados del análisis de evaluación de viabilidad económica ex post diferentes a los del “Informe de viabilidad económica ex post” (EEO#6).

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes, aunque no siempre basadas en la evidencia presentada en el PCR.

Calificación de calidad del PCR	Pobre
---------------------------------	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Fortalecimiento de la Gestión Estatal de Salud		
<b>Número(s) de proyecto</b>	BR-L1376		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3051/OC-BR		
<b>Monto original</b>	US\$270.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	6/25/2019		
<b>Fecha real de cierre</b>	1/10/2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	Estado de São Paulo, con la garantía de la República Federativa de Brasil		
<b>Unidad ejecutora</b>	Secretaría de Estado de Salud de São Paulo		
<b>Sector</b>	Salud		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$380.000.000 (BID US\$270.000.000, GdB US\$110.000.000)	US\$380.111.353,41 (BID US\$269.069.686,83, GdB US\$111.041.666,58)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0		US\$0
<b>Monto cancelado</b>			US\$930.313,17

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración</b> <b>(Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE</b> <b>(Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Lina Pedraza	
<b>Revisado por:</b>	Bertha Briceño	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del proyecto fue contribuir a la mejoría de las condiciones de salud de la población del Estado de São Paulo (SP). Este objetivo se esperaba lograr por medio de la estructuración de servicios según el modelo de redes regionales de salud para ampliar el acceso, la calidad y la integralidad de los servicios.

La propuesta de préstamo y el contrato no incluyeron objetivos específicos. La matriz de resultados de la propuesta de préstamo y del PMR del primer ciclo posterior a la elegibilidad (PMR+E) identificó como resultado esperado la estructuración de los servicios de salud siguiendo el modelo de redes. Sin embargo, este resultado está planteado a nivel de producto. El documento de la propuesta de préstamo identifica los siguientes resultados esperados: i) aumento de la cobertura y mejora de la calidad de los servicios, con capacidad resolutiva e integración de la red de salud; y ii) mejora del desempeño de la gestión del sistema, con optimización de los recursos y mejor relación costo efectividad de los servicios.

Por su parte, el PCR formuló los objetivos específicos a partir de los objetivos de los componentes del programa de la siguiente manera: i) avanzar en el desarrollo e implementación del modelo de gestión de las Redes Regionales de Atención en Salud; y ii) mejorar la oferta y calidad de los servicios en áreas geográficas priorizadas por la Secretaría de Estado de Salud del Estado de SP (SES-SP). OVE no considera que los objetivos de estos componentes sean adecuados para propósitos de validación dado que reflejan las actividades del proyecto, y solo parcialmente los resultados esperados.

Por tanto, OVE deriva los objetivos específicos de la declaración de resultados esperados en la propuesta de préstamo (¶1.19): i) aumentar la cobertura y calidad de los servicios en las áreas geográficas priorizadas por la SES-SP y ii) mejorar el desempeño de la gestión del sistema, con optimización de los recursos y mejor relación costo efectividad de los servicios.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Aumentar la cobertura y calidad de los servicios en las áreas geográficas priorizadas por la SES-SP
Objetivo 2	Mejorar el desempeño de la gestión del sistema, con optimización de los recursos y mejor relación costo efectividad de los servicios

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

Los componentes del programa son los siguientes:

**Componente 1: Instrumentos para la mejora de la gestión de redes del SUS en el Estado de São Paulo** (US\$51.991.943 monto original; US\$15.256.971,55 monto ejecutado). El objetivo del componente era avanzar en el desarrollo e implementación del modelo de gestión de Redes Regionales de Atención a la Salud (RRAS), a través del fortalecimiento de la capacidad institucional de la Secretaría de Estado de Salud del Estado de SP (SES-SP), para conllevar las funciones de liderazgo en la coordinación de las redes del Sistema Único de Salud (SUS) en el estado, e impulsar las capacidades de gestión regionales establecidas en el rol de los Departamentos Regionales de Salud (DRS).

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

**Componente 2: Estructuración de las redes regionales de atención a la salud** (US\$305.951.443 monto original; US\$235.169.322,99 monto ejecutado). El componente pretendía mejorar la oferta y la calidad de los servicios en áreas geográficas priorizadas por la SES-SP, atendiendo a dos perfiles regionales distintos y específicos para el estado. Para lograr el funcionamiento efectivo de la RAS, el componente previó inversiones en infraestructura física, en la implantación de tecnologías de gestión y sistemas de informaciones para la integración de los servicios en red, y en el apoyo a la implementación de líneas de cuidado de las patologías prevalentes en las áreas de intervención, con énfasis a los procesos de capacitación de los profesionales de los distintos servicios de salud para incrementar la calidad de la atención.

**Componente 3: Monitoreo, evaluación y administración del programa** (US\$22.056.614 monto original; US\$18.643.392,29 monto ejecutado). El componente buscó evaluar la mejora del funcionamiento de las redes regionales de atención de salud en términos de eficiencia, mejoras en el acceso y en la calidad de la atención y asociación con mejores indicadores de salud.

El proyecto no fue formalmente restructuredo, ni hubo cambios a la matriz de resultados después del Plan de arranque. Los resultados y objetivos previstos, así como sus indicadores no variaron desde la aprobación del proyecto, hasta el cierre de este.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El Programa de Fortalecimiento de la Gestión en Salud del Estado de São Paulo mantiene alineación y sinergia con las necesidades de desarrollo del país y las principales directrices del Ministerio de Salud durante su período de implementación. Desde la implementación del SUS en 1990, Brasil ha buscado fortalecer la integración y descentralización en el sistema de salud, transfiriendo responsabilidades y recursos a estados y municipios para operar el Sistema Único de Salud. En 2006, el Pacto por la Salud ratificó la necesidad de organizar la atención en Redes Regionales de Salud (RRS), en donde los estados juegan un papel fundamental para cerrar las brechas de acceso y calidad entre las diferentes regiones y como proveedor de servicios complementarios a los municipios (especialmente aquellos servicios de mayor complejidad, cuya escala óptima es la región sanitaria y no solo un municipio). De esta manera, el programa buscó consolidar el modelo RRAS, alineándose con planes gubernamentales y nacionales de salud. Se destacan la ampliación del acceso y calidad en la atención básica, la integración de servicios en RRAS y la prioridad en las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). El programa es coherente con el Plan nacional de acciones estratégicas para abordar ECNT 2011-2022 y los planes estatales de salud (2012-2015, 2016-2019, 2020-2023).

Si bien SP dispone de la mayor capacidad instalada del SUS en el país, la distribución de las unidades de salud era bastante desigual, favoreciendo a regiones con mayor desarrollo económico. Asimismo, el estado poseía baja capacidad resolutiva de la atención primaria (en 2011, 43% de las unidades básicas de salud de SP presentaban algún déficit de calidad), y tenía dificultades de acceso a los servicios de apoyo al diagnóstico para soporte a los tratamientos, y a los servicios especializados de media y alta complejidad. Dentro de los desafíos identificados, se resaltaban también problemas de organización que afectaban la

## **5. RELEVANCIA**

cobertura y la calidad de la atención, tales como la ausencia de mecanismos de articulación entre las unidades funcionales del sistema de salud, es decir entre los servicios y los sistemas de apoyo y logístico para la integración entre los distintos puntos de atención de la red, lo que dificultaba la continuidad de la atención a los pacientes crónicos.

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

La operación estuvo alineada con las estrategias del Banco en el país desde el momento de aprobación hasta su cierre. Al momento de la aprobación, los objetivos del proyecto se encontraban alineados con la Estrategia del Banco con el País 2012-2014 (GN-2662), cuyo objetivo fue “promover la inclusión social y productiva” y de manera específica con el objetivo sectorial de “ampliar la oferta de servicios preventivos de enfermedades crónico-degenerativas”. Durante la ejecución, el programa continuó alineado con la Estrategia de País con Brasil 2016-2018 (GN-2850), más específicamente con el objetivo estratégico de “ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud para la población”. Este es también el eje principal del Programa, que pretende contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población, a través del fortalecimiento de la Red de Servicios de Salud. Finalmente, el Programa estuvo alineado con la Estrategia País con Brasil 2019-2022 (GN-2973), más específicamente con el objetivo estratégico de “Mejorar la gestión y calidad del gasto en Educación y Salud”, en su objetivo estratégico de ampliar acceso y calidad de los servicios de atención primaria.

Asimismo, el Programa también se enmarca en el área prioritaria “Reducir la desigualdad social y la desigualdad de oportunidades, aumentando la eficiencia de las políticas públicas” de la Estrategia del Grupo BID con Brasil 2019-2022. También está alineado con el objetivo estratégico de “mejorar la gestión y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de salud y educación”, ya que apoyó la gestión de la red SUS, a través del desarrollo de un modelo de atención integrado en red, mejorando la oferta y calidad de los servicios de salud prestados.

El Programa también se alinea con los objetivos estratégicos de la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020, una alianza con América Latina y el Caribe, para seguir mejorando vidas, más específicamente, con el objetivo de “erradicar la pobreza extrema”, basado en el principio de que Las políticas y su implementación deben garantizar que los servicios de salud sean accesibles a todos los segmentos de la población.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

En general, el diseño del proyecto fue coherente con el objetivo de desarrollo del programa. La lógica vertical es coherente y tiene una correspondencia clara y consecuente entre los desafíos del sector, las actividades e intervenciones y los objetivos específicos.

El principal problema identificado por el programa es la baja implementación efectiva de las RRAS debido a debilidades en la capacidad de gestión del SES como coordinadora de las RRAS en el territorio y debilidad en la oferta de servicios y precariedad de las instalaciones físicas que representan un obstáculo importante para el funcionamiento efectivo del modelo. El Proyecto pretende aumentar el acceso, la calidad y la integralidad de los servicios brindados a la población mediante el fortalecimiento e integración de redes dentro de las regiones de salud. En este sentido, el programa pretende i) aumentar la cobertura y calidad de los servicios

## 5. RELEVANCIA

en las áreas geográficas priorizadas por la SES-SP mediante inversiones en infraestructura física, implantación de tecnologías de gestión y sistemas de información para la integración de los servicios en red y en el apoyo a la implementación de líneas de cuidado de las patologías prevalentes en las áreas de intervención, con énfasis a los procesos de capacitación de los profesionales de los distintos servicios de salud para incrementar la calidad de la atención. Además, el programa esperaba ii) mejorar el desempeño de la gestión del SUS en el estado de SP mediante el fortalecimiento de la capacidad gestora y rectora de la SES-SP como autoridad sanitaria. Dentro de las actividades se financiaron consultorías, equipamientos, estudios y capacitación. Estas actividades tuvieron como objetivo aumentar el volumen y la calidad de la información sobre territorios y servicios, mejorar el nivel de respuesta y toma de decisiones ante problemas y emergencias sanitarias, aumentar la capacidad de gestión de su personal, entre otras.

En resumen, los objetivos del proyecto y el diseño se encontraban alineados con las necesidades de desarrollo del país y son consistentes con la EBP en el momento de la aprobación hasta el cierre. Su lógica vertical fue coherente y articulada, mostrando una relación lógica entre las actividades y los objetivos específicos de la operación. Con base en esta información, OVE está de acuerdo con la calificación de la Administración para este componente de Excelente.

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020. La Administración asignó una calificación de Satisfactorio a la efectividad del proyecto. OVE está en desacuerdo con la administración y otorga una calificación de Parcialmente insatisfactorio.

El proyecto fue aprobado el 30 de octubre de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 27 de agosto de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de la elegibilidad (PMR+E) son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2014 para propósitos de esta validación (PMR+E). Por otra parte, el proyecto alcanzó el 95% de fondos desembolsados en 19 octubre de 2020.

## 6. EFECTIVIDAD

### 1. Análisis por objetivo

#### **Objetivo 1: Aumentar la cobertura y calidad de los servicios en las áreas geográficas priorizadas por la SES-SP**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Índice sobre producción en unidades básicas de salud (consultas y otros servicios) en los municipios priorizados	Porcentaje	100 (2014)	120	127 (2020)	135%	1
1.2 Índice de consultas en centrales de atención psico-social en municipios priorizados	Porcentaje	100 (2014)	150	241 (2020)	282%	1
1.3 Beneficiarios que reciben servicios de salud	Beneficiarios (#)	539.550 (2016)	2.697.750	2.865.105 (2020)	108%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1

Indicador 1.1: Para medir el avance en este objetivo específico, se consideró, en primer lugar, el índice de producción en Unidades Básicas de Salud (consultas y otros servicios de salud en municipios priorizados). Este indicador fue calculado dividiendo el número de atenciones, servicios y trámites realizados en las UBS registradas en el Sistema Ambulatorio de Información, por el total de habitantes registrados en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE/SEADE). El PCR reporta que se superó la meta de 120 con un aumento del 27% en el número promedio de atenciones, servicios y trámites en la UBS (base 100 en 2014).

Indicador 1.2: El segundo indicador es la Tasa de consultas en CAPS en municipios priorizados. El indicador es calculado dividiendo el número total de procedimientos realizados en CAPS registrados en el Sistema de Información Ambulatoria (SIA/PS) por el número total de habitantes registrados en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE/SEADE). Los resultados obtenidos para este indicador muestran que se superó la meta de 150, con un aumento del 141% en el número promedio de trámites realizados en el CAPS (base 100 en 2014).

Indicador 1.3: El PCR también reporta el indicador de resultados corporativo de beneficiarios que reciben servicios de salud e indica que se superó la línea de base (539.550 habitantes en 2016) alcanzando 2.865.105 habitantes. Este indicador no se encontraba en el PMR+E, sino que se agregó durante la ejecución y aparece en el PMR enero-diciembre de 2016, con una meta de 2.697.750 al final de proyecto, que se redujo a 1.618.650 en el PMR enero-diciembre de 2017, sin explicación. Este indicador indica un aumento de cobertura en los servicios de salud, y dado que en el PCR se reporta un valor para 2020 que supera tanto la meta inicial como la ajustada, la tasa de logro se considera cumplida.

El PCR indica que estos resultados se obtuvieron a través de la construcción de nuevas Unidades Básicas de Salud (UBS), Centros de Atención Psicosocial (CAPS), hospitales y centros de salud, además de la renovación de varias estructuras existentes. OVE considera plausible que estas intervenciones hayan llevado a un aumento de acceso a los servicios de salud.

## 6. EFECTIVIDAD

Si bien los tres indicadores reportados bajo este objetivo superaron sus metas, estos solo miden la parte del objetivo relacionada con el aumento de la cobertura. Sin embargo, el objetivo incluía, además, el aumento en la calidad de los servicios, para lo cual no se incluyeron indicadores para evaluar la calidad de los servicios para las condiciones prevalentes y prioritarias en las áreas geográficas identificadas. Por lo anterior, OVE califica el logro del objetivo como Parcialmente insatisfactorio.

Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

### Objetivo 2: Mejorar el desempeño de la gestión del sistema, con optimización de los recursos y mejor relación costo-efectividad de los servicios

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Índice de Eficiencia en Regulación de centros de regulación general	Porcentaje	100 (2014)	115	114 (2020)	93%	0,93
2.2 Porcentaje de eventos electivos incorporados en las centrales de regulación gerencial	Porcentaje	20 (2014)	50	61 (2020)	137%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,98

Indicador 2.1: Para medir el avance en el objetivo específico 2 se consideró el índice de eficiencia regulatoria de CRG. El indicador se calcula como los días de espera entre la fecha de programación y la fecha de primera consulta para las especialidades de endocrinología, cardiología y neurología. Tras la implementación del programa, se logró una reducción del 14% en el número de días de espera, por debajo de la meta de 15%. Por lo que la tasa de logro es de 93%.

Indicador 2.1: El segundo indicador es el porcentaje de eventos electivos incorporados al CRG. El indicador se calcula dividiendo el número total de procedimientos seleccionados realizados y regulados por el número total de procedimientos seleccionados realizados por el SUS. El indicador superó la meta al aumentar el porcentaje a 61% luego de la implementación del programa.

El PCR indica que el programa contribuyó a aumentar la eficiencia de los servicios de salud mediante la realización de acciones de capacitación a profesionales de la salud para actuar en las líneas de atención de patologías prevalentes en las regiones y acciones para mejorar la red de información de datos en salud, como, por ejemplo, incentivar la implementación de historias clínicas electrónicas en las unidades de salud. Además, en cada región, las acciones del proyecto se desarrollaron teniendo en cuenta el perfil epidemiológico y los desafíos de la gestión sanitaria local.

Calificación del objetivo 2: Satisfactorio

## 2. Productos

La matriz de productos tuvo cambios a lo largo de la ejecución del programa. Bajo el componente 2 de estructuración de las Redes Regionales de Atención a salud, se adicionaron siete productos, donde la mayoría de ellos brindaron apoyo de equipamiento para combatir la

## 6. EFECTIVIDAD

pandemia COVID-19. En cuanto al logro de metas, en el componente uno, cinco de siete productos programados lograron el 100% de la meta, con un logro promedio de 88,5%. En el componente 2, 20 de 25 indicadores de producto lograron el 100% de la meta, con un logro promedio de 89%.

Basado en la calificación de Satisfactorio en el objetivo 1 y de parcialmente insatisfactorio en el objetivo 2, la calificación general de efectividad es de Parcialmente insatisfactorio.

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR incluye un análisis costo-beneficio (ACB) para evaluar la eficiencia del programa. Para el cálculo de los beneficios económicos, el ACB considera las ganancias de productividad resultantes de una mejora en la salud, cuantificadas mediante el número estimado de Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVADs) evitados y el producto interno per cápita de Brasil. El análisis considera tres escenarios sobre la contribución marginal a la cobertura efectiva de salud: pesimista (3%), media (5%) y optimista (10%). Además, se analizan tres vectores graduales (lento, regular y rápido) que modelan el tiempo necesario para observar los beneficios de las mejores redes de servicios de salud, esperándose beneficios a partir de 2014 con magnitud moderada hasta 2022.

Para el cálculo de AVADs, el ACB utiliza estimaciones disponibles en la literatura como el programa CHOICE de la Organización Mundial de la Salud (2015) que estima el efecto de la inclusión gradual de intervenciones en un paquete de servicios en la incidencia, referencia y mortalidad en diferentes líneas de atención asociadas a los componentes del programa y al perfil epidemiológico de São Paulo incluyendo la atención a la salud mental, las dolencias crónicas (diabetes e hipertensión) y la salud materno-infantil. Para atribuir un valor monetario a los AVADs, se asume que cada AVAD equivale a un año de productividad. Con lo anterior, el aumento de productividad es calculado usando el PIB per cápita en dólares corrientes de Brasil, de acuerdo con las estimaciones del *World Economic Outlook* del FMI. El análisis también incluye cuatro escenarios de tasa de descuento (2%, 3%, 6% y 9%) para evaluar la relación costo/beneficio del programa. Sin embargo, el PCR menciona que la tasa de 3% es la más apropiada para evaluar proyectos sociales y la usada en todos los proyectos de salud del Banco, así como en el análisis de costo/beneficio de programas sociales en Latino América. El análisis incluye la totalidad de los costos reales del programa, a través de los desembolsos anuales efectuados.

En el análisis de corto plazo (5 años) donde se consideran como escenarios un vector gradual regular, cobertura media y una tasa de descuento del 3%, se encuentra que la relación costo/beneficio es de 1,3. En un escenario de largo plazo (10 años), en el que los costos del programa, incluidos los costos operativos, suman US\$699 millones, el resultado es una relación costo/beneficio de 4,1. Adicionalmente, para el escenario de cobertura promedio con un vector de gradualidad regular y una tasa de descuento de 3%, se estimó que el valor presente neto (VAN) es de \$9.1 millones y la TIR es de 14,6% en los primeros 5 años, y un VAN igual a US\$ 1.995 millones y la TIR igual al 88,1% tras 10 años de finalización del programa. La relación costo/beneficio es mayor a 1 en todos los escenarios en un horizonte de 10 años.

## 7. EFICIENCIA

OVE considera que la metodología es apropiada, los cálculos se presentan en forma clara y detallada en el anexo, los supuestos son en general adecuados y los análisis de sensibilidad refuerzan el resultado. Sin embargo, OVE realiza las siguientes observaciones:

- No es claro que las estimaciones presentadas incluyan los beneficios basados en los resultados del proyecto, sino estimados. El cálculo del anexo en el análisis de beneficios incluye 26 de 42 dolencias listadas mientras que la evaluación de impacto encuentra que “*los indicadores de doenças do aparelho circulatório e saúde materno-infantil são os que melhor responderam às ações do programa. Poucos resultados são observados nos indicadores de Atenção Básica e diabetes mellitus.*” También se anota que “*cada região participante foi afetada de maneira diferente, com ações customizadas para a realidade local.*” Estas observaciones no parecen haberse considerado al definir la lista de dolencias incluida en el análisis de eficiencia.
- En el anexo de cálculo, el aumento de beneficios y ahorros de DALYs son estimados para 23.9 millones de personas (se define que es la “población objetivo del sector público” de São Paulo), mientras se anotaba (pág.24) que el proyecto se había enfocado en cinco regiones seleccionadas cubriendo solamente 10% de la población estatal (Vale do Ribeira, Itapeva, Vale do Jurumirim, Litoral Norte e Campinas), lo que estaría bastante por debajo de ese estimado.
- El escenario de 10 años mantiene los flujos de costos (incluyendo “costos complementarios”) con un factor de sobrecosto fijo de 1.5 y una estimación total de costo de US\$699 millones. No son claros los supuestos de cuáles son costos periódicos y si se excluyen las inversiones de capital después de los 5 años iniciales.

Por otra parte, el proyecto tuvo extensiones acumuladas de 26 meses y no es claro si éstas afectan los resultados presentados. Con base en estas observaciones OVE califica la eficiencia del proyecto como Satisfactoria (Administración: Excelente).

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR indica que existe una probabilidad baja de riesgo sobre la sostenibilidad financiera y presupuestaria de las inversiones realizadas, dado que todos los servicios implementados bajo el programa ya fueron absorbidos por el Estado. Además, se indica que todas las Organizaciones Sociales de Salud (modelo de gestión adoptado por el Estado de São Paulo) fueron contratadas para gestionar los equipos y sus contratos están incluidos en los instrumentos de planificación y presupuesto del estado. En los casos en los que se crearon nuevas unidades de atención primaria en los municipios, estas también se incluyeron en los respectivos presupuestos municipales.

El PCR también presenta los principales riesgos a la continuación de resultados alcanzados y las medidas que contribuyen a mitigarlos.

Para el resultado *Porcentaje de eventos electivos incorporados en las centrales de regulación gerencial* se identifica como riesgo medio que los procedimientos electivos no se consoliden

## **8. SOSTENIBILIDAD**

como eventos regulados y la pérdida de capacidad de las Centros Regionales de Regulación (CRG). Como medidas de mitigación, se indica que se previeron acciones por la SES SP para fortalecer las Direcciones Regionales y los CRG, así como para fortalecer la gobernanza de las Comisiones Inter gestoras Regionales.

Para los resultados de *producción en unidades básicas de salud (consultas y otros servicios)* en los municipios priorizados, se indica como riesgo medio la pérdida de capacidad de producción de las UBS por la falta de infraestructura, de recursos humanos o materiales. Como medidas de mitigación se indican el apoyo que brinda la SES SP a la atención primaria en los municipios, así como a la red psicosocial. Además, se indica que, para asegurar el buen funcionamiento de la infraestructura física, se elaboraron planes de mantenimiento de infraestructura.

Para el resultado de *consultas en CAPS en los municipios priorizados*, se identifican como riesgo bajo la pérdida de capacidad de producción por falta de infraestructura, recursos humanos o materiales. Se menciona como medida de mitigación el apoyo que brinda la SES SP a la red psicosocial.

Para el resultado adicional reportado de *número de beneficiarios que reciben servicios de salud*, se identifica como riesgo bajo un potencial aumento de la demanda por los servicios de salud no acompañado por aumento de inversiones en el sector. Para lo que se identifican como medidas de mitigación que las actividades de mantenimiento de los servicios han sido incluidas en el presupuesto del Estado de SP y los planes de mantenimiento de infraestructura desarrollados que aseguran el buen funcionamiento de la parte física de los servicios.

## **2. Desempeño de salvaguardias**

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría B”.

En la propuesta de préstamo se determinó que este programa tendría impactos ambientales menores relacionados al manejo de residuos, emisión de contaminantes, así como los relacionados con la seguridad de las obras, el transporte de materiales y la seguridad de los trabajadores. El PCR indica que las obras realizadas estuvieron alineadas con las políticas de legislación ambiental vigente a nivel nacional y estatal, así como con las salvaguardas del BID, a través del informe de gestión ambiental y social (IGAS). En este sentido al cierre del programa, no se identificaron sucesos relacionados con los riesgos ambientales y sociales identificados al inicio de la operación.

Dado lo anterior, OVE está de acuerdo con la calificación de *Satisfactorio* brindada por la Administración, ya que los riesgos a la continuación de resultados fueron adecuadamente mitigados aunque aún se mantienen riesgos medios para algunos resultados (consolidar los procedimientos electivos como regulados y reducción de producción en unidades básicas de salud).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

En general, los objetivos del proyecto se alinearon con las necesidades de desarrollo del país y las prioridades del gobierno en el momento de la aprobación y el cierre. Dado esto, la **Relevancia es Excelente**. El programa logró la mayoría de sus metas para los objetivos 1 y 2 pero solo midió una dimensión del objetivo 1 (**Efectividad: Parcialmente insatisfactorio**). El proyecto cuenta con un análisis costo beneficio ex post sólido (**Eficiencia: Satisfactorio**). Finalmente, la **Sostenibilidad** fue calificada como **Satisfactorio**, dado que se implementaron las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los resultados del proyecto y se cumplió con la política de salvaguardas. Teniendo en cuenta lo anterior, el desempeño general del proyecto es calificado como Parcialmente Exitoso.

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

En la fase de preparación, el Banco apoyó al ejecutor con el apoyo técnico necesario para definir la estructura lógica, el alcance de las acciones a realizar y los mecanismos de implementación. Para ello, se realizaron reuniones técnicas en la sede del ejecutor y también se contrataron consultores para temas específicos.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

Durante la fase de ejecución, el Banco realizó capacitaciones sobre normas, procedimientos y procesos a adoptar durante la implementación. Además, el Banco brindó apoyo técnico mediante la realización de misiones de supervisión y jugó un papel importante en impulsar la cultura de monitoreo y evaluación de la SES SP. El PCR menciona además el rol del Banco como promotor de innovación en el campo de la gestión clínica e integración de servicios mediante consultores internacionales.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR indica que la Unidad Coordinadora del programa mantuvo su cohesión y organización durante los siete años de ejecución del programa. Además, se mantuvo un claro y pertinente canal de comunicación con el Banco para resolver los temas de ejecución. El Programa tuvo un ritmo de ejecución más lento en los primeros dos años por algunos retrasos en las definiciones técnicas de TdR, discontinuidades generadas por los procesos electorales municipales y el arreglo de ejecución por el cual la secretaría de Gobierno de São Paulo debía aprobar cada consultoría del plan de adquisiciones (PMRs, 2015-2017), sin embargo, logró acelerar el ritmo en los años siguientes. Se resalta el trabajo de la Unidad ejecutora

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

especialmente en los años de la pandemia de COVID-19 en cuyo momento tuvo que accionar más rápidamente y replanificar actividades y entregas de productos para así fortalecer las redes de salud y cubrir las necesidades de la población del estado de São Paulo.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

La sección de lecciones aprendidas del PCR presenta los principales hallazgos y recomendaciones asociadas al proyecto. Entre las principales se encuentran (resumidas por OVE):

- Es importante considerar las dificultades de gestionar un programa complejo e innovador en regiones geográficamente distantes entre sí. En el futuro, es importante comparar costos y beneficios entre tener menos actividades o menos regiones beneficiadas.
- Es importante tener un diseño flexible que pueda adaptarse a realidades imprevistas y seguir utilizando estos eventos como oportunidades para aumentar los resultados.
- Si se contrata una unidad ejecutora, es importante que los principales puestos de mando pertenezcan al personal efectivo del organismo, asegurando legitimidad, coordinación con el nivel político y legado de aprendizaje.
- Las reuniones de análisis y evaluación de riesgos deben incorporar un enfoque estratégico, analizando los hechos/actores en los que el Programa tiene baja gobernanza, y que representan un alto impacto potencial en su ejecución, así como un enfoque operativo, para analizar los riesgos del día a día que pueden tener un mayor impacto en la ejecución del Programa.

## 13. CALIDAD DEL PCR

Este PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

En general, el PCR presenta una discusión clara y concisa sobre la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del programa. El PCR reconstruye la lógica vertical de la intervención, pero identifica objetivos relacionados con las actividades del programa y no con los resultados esperados del mismo. El documento discute los logros alcanzados por el proyecto y presenta una discusión sobre los resultados de la evaluación de impacto de las intervenciones, pero no lo vincula con la atribución de los indicadores de resultados. Se presenta una discusión pertinente y con información clara de los cálculos sobre el análisis costo beneficio del programa y la sostenibilidad de resultados. El PCR no presenta información detallada sobre el desempeño del Banco y del prestatario.

Calificación de calidad del PCR	Bueno
---------------------------------	-------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Update BR-L1055: Niterói Urban Development and Social Inclusion Program (PRODUIS)			
<b>Project number(s)</b>	BR-L1386			
<b>Loan number(s)</b>	2941/OC-BR			
<b>Original amount</b>	US\$26,470,000			
<b>Approval year</b>	2013			
<b>Original closing date</b>	2/28/2018			
<b>Actual closing date</b>	3/3/2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Prefeitura Municipal de Niterói - Federative Republic of Brazil (Guarantor)			
<b>Executing agency</b>	Prefeitura Municipal de Niterói			
<b>Sector</b>	Urban development and housing			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$44,130,000 (IDB US\$26,470,000, GoB US\$17,660,000)	US\$44,449,724 (IDB US\$26,403,746, GoB US\$18,045,979)		
<b>Co-financing</b>	US\$0	US\$0		
<b>Cancelled amount</b>		US\$66,254		

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Partly successful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Borrower performance</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by:</b>	Josette Arévalo	
<b>Reviewed by:</b>	Ana María Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Proposal (LP) the program's objective was to enhance the quality of life of residents of the Município of Niterói by executing urban renewal and social projects. These objectives were stated with the same wording in the PCR.

Objective number	Objective name
Objective 1	Improve city services and environmental sanitation conditions in low-income neighborhoods and expand the network of social services and facilities
Objective 2	Improve mobility, connectivity, and safety conditions in the city's transportation system
Objective 3	Support the revitalization of decaying areas in the city center
Objective 4	Strengthen the institutional capacity of the Municipal Government of Niterói in management and planning

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

**Component 1: Community development and social inclusion** (US\$30,192,000 original amount; US\$29,110,318 actual amount). This component envisaged financing comprehensive neighborhood improvement projects, which could include urban development activities (basic sanitation and drainage infrastructure, paving, public lighting, etc.), social services, regularization of land ownership, and family resettlement. This operation originally targeted four favelas (Vila Ipiranga, Capim Melado, São João, and Igrejinha) and planned to benefit 3,469 families.

**Component 2: Urban mobility** (US\$5,630,000 original amount; US\$6,383,847 actual amount). This component aimed to finance the implementation of an integrated system of "smart traffic signals" with area traffic control (ATC), which would allow for automatic real-time adjustment of signal duration and signal synchronization. The investment intended to include the construction of an Operational Control Center (CCO) to facilitate the coordination of 10 areas around the city. Six areas already had ATC signal systems with partial operation. Thus, it was expected that this component would make the systems fully operational in those six areas and implement it in the other four areas, extending traffic control to the entire city and standardizing the operation of the signaling systems in all areas.

**Component 3: Revitalization of downtown areas** (US\$2,935,000 original amount; US\$2,985,926 actual amount). This component aimed to redevelop public squares, gardens, and parks through tree planting, street and park furniture, street lighting, and adaptations to make these areas accessible to persons with disabilities.

**Component 4: Institution-strengthening** (US\$2,166,000 original amount; US\$2,919,222 actual amount). This component aimed to finance (i) training courses for municipal staff, (ii) the purchase of equipment, and (iii) the structuring of a georeferenced information system and the Multipurpose Territorial Cadastre (CTM) of Niterói.

**Program Management** (US\$3,030,000 original amount; US\$3,280,105 actual amount). The program planned to finance activities related to the management of the operation, such as consulting services to support (i) program evaluation, (ii) management, and (iii) works supervision.

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

It is important to mention that a previous version of this operation was approved by the Bank's Board of Executive Directors on 17 December 2007 (document PR-3227). However, due to difficulties of a legal nature, the mayor's office could not sign the loan contract at that time, resulting in the cancellation of the loan in June 2011. In January 2013, the new mayor-elect formally requested the Bank to resume negotiations for the signature of the loan contract with the same objectives and amount as the original contract. BR-L1386 is an update of the document approved in 2007, revised to reflect the requirements of the Bank's current policies with adjustments to the amounts of the transportation and community development components. Some works with municipal resources began in 2007 in the city center and in September 2012 in one of the informal neighborhoods targeted by the project.

The project had four contractual amendments:

- 1) September 2017: the deadline for disbursement was extended from four to six years, and the communities to be served by the Project were changed, removing Igrejinha do Caramujo and maintaining Vila Ipiranga, Capim Melado and São José;
- 2) September 2019: a new deadline extension for an additional period of eight months;
- 3) September 2020: deadline extension for an additional period of ten months;
- 4) October 2021: change in the Secretariat linked to the Program Management Unit (Municipal Secretariat of Works and Infrastructure).

The program was financed under the PROCIDADES lending facility.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The project's specific objectives were aligned with the country's development needs at the time of approval, during implementation, and at closure.

According to the LP, during the two decades preceding the loan approval, Niterói had experienced considerable urban and social change, with significant growth in areas with middle- and high-income populations. This growth required expanding urban infrastructure and services, while other areas had been abandoned (particularly in the city center), leading to deterioration in public areas and green space. Informal neighborhoods, or favelas, had also sprung up, typically inhabited by the low-income population (in Niterói, the proportion of people living in favelas was 16.4%, exceeding the percentages for the metropolitan region of the city Rio de Janeiro and the state of Rio 13.8%). These urban transformations and population growth affected mobility within the city, considerably lengthening travel times in the urban area. In 2012, Niterói had 349 vehicles per 1,000 inhabitants, compared to the national average of 231. In addition, between 1991 and 2005, the city center population declined by more than 17%, and central green spaces have either been abandoned or are underused. Regarding institutional capacities, Niterói ranks 259th among the approximately 5,000 Brazilian municipalities in the fiscal management index published by the Federation of Industry of the State of Rio De Janeiro. The project's objectives are in line with these identified development needs.

Both in its preparation and execution, the project was aligned with the Niterói Municipality Master Plan, which aims to guide the development of the city's various social functions in addition to rescuing urban dignity, and well-being. Specifically, the project was aligned with the

## **5. RELEVANCE**

strategic objectives regarding making the use and occupation of land compatible with the protection of the environment, providing better conditions of access to land, housing, work, transport, public equipment, and urban services for the population, enabling urbanization and land regularization, and establishing an urban and environmental planning system.

The PCR does not explicitly discuss the program's alignment with country needs during implementation and at closure. However, the PCR indicates that PRODUIS continued to be aligned with the Municipality's Urban Development Policy and the new Niterói Master Plan (approved in 2019). In particular, the project was in line with the guidelines related to the right to a sustainable city, planning the spatial distribution of the population and economic activities to avoid distortions in urban growth, making the intensification of land occupation compatible with the expansion of infrastructure capacity to meet current and future demands, land regularization and urbanization of areas occupied by low-income population, promoting sustainable urban mobility, and improving the urban conditions of neighborhoods, with an adequate supply of services, equipment and urban infrastructure.

## **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

### **At approval:**

During approval, PRODUIS was aligned with the following strategic objectives specified in the IDB's 2012-2014 Brazil Country Strategy (CS): improving the country's infrastructure conditions; promoting the development of sustainable cities; and improving the institutional capacity of public entities. In particular, the project was aligned with the main sector objective of improving urban habitat, giving priority to the poorest areas. During approval, PRODUIS was also linked to PROCIDADES, a mechanism that aims to improve the quality of life in cities.

### **During implementation and closure:**

Although the 2016-2018 CS (GN-2850) did not include any strategic objectives specifically related to urban development for the operation to be aligned to, component 4 was aligned with the strategic objective of enhancing efficiency in the management of public resources. At closure, although the 2019-2022 CS (GN-2973) also did not include any strategic objectives related to urban development, components 1 and 2 were aligned with the strategic objective of narrowing infrastructure gaps (more specifically to the expected results of "better planning of sustainable urban mobility" and "better access to improved water, solid waste, and sanitation services").

In addition, the project was in line with the Ninth General Capital Increase (GCI-9 targets related to the implementation of urban and transportation infrastructure and institution-strengthening at the subnational level, and with the Update of the Institutional Strategy 2010-2020 (with the strategic objective of offering inclusive infrastructure and infrastructure services).

## **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The vertical logic of the project presents a clear relationship between problems, specific objectives, outcomes, and outputs. The PCR highlights that the project was designed taking into account the lessons learned about the effectiveness of similar interventions in Mexico, Ecuador, and in other Brazilian municipalities with PROCIDADES projects and was informed by studies by Crompton (2010), and Besley (2011). The project's vertical logic was structured

## 5. RELEVANCE

into four objectives that did not change throughout the implementation of PRODUIS. These objectives were specified concerning the identified problems at the time of the project's conception and show a clear logic between the expected outputs, outcomes, and objectives.

There were some shortfalls related to the alignment with country realities regarding the initial purpose of land regularization. Although the project initially proposed the regularization of lands, the project's team became aware only later (during the implementation phase), that for the regularization of irregular occupations to be possible, they needed provision of spaces for the implementation of streets that allow access to the community of basic public services. However, in several properties, there was no feasibility for implementing streets that would allow access to public services (PCR Annex II).

Overall, the program's objectives were aligned with the country's development needs and government priorities. The program was aligned with IDB Country Strategies with Brazil, particularly at approval, but less through the last part of its implementation and at closure. The project had an adequate vertical logic. OVE, therefore, rates project Relevance as Satisfactory. (Management: Satisfactory).

Relevance rating	Satisfactory
------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on May 13, 2013 and reached eligibility on October 03, 2014. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix registered in the first PMR after eligibility (PMR+E) are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-December (second period) of 2014 for the purposes of this validation.

### 1. Assessment by objective

The outcome indicators OVE used in this validation coincide with the original indicators of the Results Matrix in the LP and the PMR+E. There were additional indicators introduced during project execution under Objective 1 (see analysis below).

#### **Objective 1: Objective: Improve city services and environmental sanitation conditions in low-income neighborhoods and expand the network of social services and facilities**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1.1 % of families with formal drinking water Connection	% of families	43	There was no target in PMR+E	100	N/D	0
1.2 % of families with connection to the sewer network	% of families	2	There was no target in PMR+E	100	N/D	0

## 6. EFFECTIVENESS

1.3 Families with formal connection to drinking water from families involved in the implementation of the urbanization and social inclusion project	% of families	Vila Ipiranga 0% Capim Melado 0% São José 0% Igrejinha do Caramujo 0%	Vila Ipiranga 100% Capim Melado 100% São José 100% Igrejinha do Caramujo 100%	Vila Ipiranga 100% Capim Melado 100% São José 85% Igrejinha do Caramujo 0%	71%	0.71
1.4 Families with formal connection to the sewage network, from families involved in the implementation of the urbanization and social inclusion project	% of families	Vila Ipiranga 0% Capim Melado 0% São José 0% Igrejinha do Caramujo 0%	Vila Ipiranga 100% Capim Melado 100% São José 100% Igrejinha do Caramujo 100%	Vila Ipiranga 100% Capim Melado 100% São José 70% Igrejinha do Caramujo 0%	67%	0.67
1.5 Market value of properties located in the program communities (Capim Melado, Vila Ipiranga, Igrejinha, São João).	R\$/m <sup>2</sup>	672.58 (2016)	There was no target in PMR+E <sup>3</sup>  807.09 (2016)	1,475.85	597%	1
1.6 families of four communities (Capim Melado, Vila Ipiranga, Igrejinha e São José) served by the program with regularized properties						
Capim Melado	% of families	0	80	ND	ND	0
Vila Ipiranga		0	80	ND	ND	
Igrejinha		0	80	ND	ND	
São José		0	80	ND	ND	
Average achievement ratio for objective 1						0.40

**1.1 and 1.2:** A mission document dated October 2018 notes that, by then, the targets and baselines of these indicators had not yet been established -although the loan contract anticipated this to be done within the first 6 months of the program. In 2019, the PMR (first period) shows that indicators 1.1 and 1.2 were changed from percentage of families with drinking water and sewer connection (as stated in the PMR+E) to “Families with formal connection to drinking water from families involved in the implementation of the urbanization and social inclusion project” and “Families with formal connection to the sewage network, from families involved in the implementation of the urbanization and social inclusion project.” The PCR explains that these indicators changed their wording to clarify that it is the percentage of families involved in the project and not the percentage of families of the whole municipality. The PMR+E indicators did not specify the total to which the indicators referred to, only stating “% of families.” The new formulation of indicators refers only to the families involved in the program, still without providing an absolute reference number for the targets, as there was no definition of the expected number of families involved (denominator). Furthermore, by the time the indicators were changed, and targets defined, the project’s closing date was still September 2019 and the project had already disbursed 89,9% of the financing as indicated in the 2019 PMR, meaning that most of the household connections had been already completed (outputs “Conexões domiciliares de água potável nas comunidades, regularizadas” and “Conexões domiciliares de esgoto nas comunidades, regularizadas.”).

## 6. EFFECTIVENESS

The 2020 PCR Guidelines indicate in paras. 2.3, 2.4 and 2.5 that indicators, baselines, targets, and sources of information can be adjusted before the validation of the start-up plan, that is, before the PMR+E. After that, the indicators registered in the PMR+E cannot be modified during execution, but additional results indicators can be added as long as the addition is done during project execution and approved by SPD; OVE determines whether to accept them during the validation process.

Based on the above, OVE includes indicators 1.1 and 1.2 as registered in the PMR+E as well as the new indicators 1.3 and 1.4 added during project execution. Indicators 1.1 and 1.2 cannot be validated, therefore their achievement is 0%.

**1.3 and 1.4:** In response to Management comments after draft validation, OVE used the output indicators disaggregated absolute targets from the monitoring and evaluation plan at approval and assessed against achieved values provided by Management in response to OVE's draft validation. In this way, OVE calculated the % of families with a formal connection to drinking water from the families targeted in the implementation of the program:

Water connections				
Community	Baseline	P (approval)	Achieved	% Achieved
Vila Ipiranga	0	1394	1836	100%
Capim Melado	0	297	1500	100%
São José	0	930	794	85%
Igrejinha do Caramujo	0	848	0	0%
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>3469</b>	<b>4130</b>	<b>71%</b>

Connection to the sewer network				
Community	Baseline	P (approval)	Achieved	% Achieved
Vila Ipiranga	0	1394	1836	100%
Capim Melado	0	297	1500	100%
São José	0	930	647	70%
Igrejinha do Caramujo	0	848	0	0%
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>3469</b>	<b>3983</b>	<b>67%</b>

Based on this information and considering the M&E plan outputs disaggregated targets in each community, indicator 1.3 achieved 71% of its target and indicator 1.4 achieved 67% of its target (average of the 4 communities).

**1.5:** The PMR+E did not establish a baseline or a target and anticipated that the UE would conduct a market study to define them. The PCR states that a report on the market value was produced in 2016, which defined a baseline of R\$672.58/m<sup>2</sup> for 2014/15, and a target of 20% increase from the baseline value at the time (2016). Following the mission in October 2018, the baseline and target were incorporated into the first PMR of 2019. A follow-up report was conducted in 2021 (Relatório Final Avaliação Imobiliária) presenting the results of the property

## 6. EFFECTIVENESS

valuation for the 4 communities considered in the program, showing an increase in the m<sup>2</sup> value of 118% between 2016 and 2021. OVE accepts the definition of the target and baseline according to the study in 2016 and assigns an achievement ratio of 1.

**1.6:** The PCR explains that indicator 1.6 was modified in the 2021 PMR to reflect some context realities found during project execution. Although the project initially considered that the population residing in intervention areas would participate in the Land Regularization Program to obtain the property title, there was an adjustment to this understanding throughout the execution of the project because several irregular occupations did not meet the requirement of access to streets so they could be regularized. The PCR argues, therefore, that the land regularization metric was changed to be based only on properties subject to regularization. With this change in definition, the target would have been surpassed. Yet, OVE considers that it does not reflect the original target as included in the PMR+E. Moreover, the PCR explains that although the executing unit has made efforts to achieve the goal, there were delays in the schedule for the São José work and that the project also faced delays in the land regularization contract, with a subsequent cancellation by the winning company, which faced financial difficulties due to the pandemic, and further, a contractual amendment in 2017 removed Igrejinha from the communities to be served by the project. The PCR highlights that the delay in the work was as impactful as the problems encountered in executing the land regularization contract since the region had a risk ban report (*laudo de interdição por risco*). To move forward with land regularization, it was necessary for the Civil Defense to withdraw its prohibition certificate. However, it was necessary to complete the containment and drainage works, which only occurred in November 2021. Therefore, land regularization was only able to advance from that moment on. Lastly, the PCR reports the achievement of the indicator in one aggregate number and not by each of the sites as was established in the original target. The PCR states that the result reported reflects 8uni the *number of requests submitted in the office for regularization*, without explaining if the titles have been granted: “A apuração deste resultado foi realizada considerando o número de pedidos de regularização depositados nos cartórios competentes em relação ao número de unidades passíveis de regularização dentro da poligonal definida no projeto de regularização fundiária.” OVE disagrees with the changes in the indicator’s definition, and the aggregation of results (that does not allow for the determination of the achievement level per site) which makes it challenging to determine the achievement of the results regarding the percentage of families with regularized property titles. Because of these reasons, OVE reverts to the original disaggregated indicators from the PMR+E, considering that these were not measured and assigning 0.

Based on the above, the achievement ratio of this objective is 0.4, which corresponds to an Unsatisfactory rating.

Rating of objective 1: Unsatisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

### Objective 2: Improve mobility, connectivity, and safety conditions in the city's transportation system

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
2.1 Average reduction in fuel costs (for travel at peak traffic hours) on the segment: Túnel – Praça Araribóia (vía Ingá)	Liters/km	0.164	0.15	0.15	100%	1
2.2 Reduction in average travel time at peak traffic hours on the segment: Túnel – Praça Araribóia (vía Ingá)	Minutes	17.17	15.3	13.1	218%	1
<b>Average achievement ratio for objective 2</b>						1

The PCR explains that a speed and delay study was carried out on the defined route to determine the achievement of indicators. The surveys were carried out in November 2018 and compared with the results of surveys carried out in 2013 to evaluate and compare average speed, travel time, expenditure of gasoline, and the emission of pollutants on the route.

- **2.1:** The goal for the reduction of fuel costs was achieved because there was a reduction in the average fuel consumption from 0.16 liters/km to 0.15 liters/km.
- **2.2:** The goal was surpassed because the average travel time decreased to 13.1 minutes, while the target was 15.3 minutes.

The PCR argues that these results are plausibly attributable to the project because the implementation of CTA – Traffic Control by Coverage Area and CCO – Operational Control Center made it possible to monitor traffic and control the areas of the city intensively, to respond more quickly to incidents, and to guide users on alternative routes with better traffic. Considering that the number of vehicles in the city increased during the implementation period, the two indicators were expected to have worsened without the intervention (and no other factors and activities that could have influenced the results achieved were identified). Overall, the results are plausibly attributable to the project.

Rating of objective 2: Excellent

### Objective 3: Support the revitalization of decaying areas in the city center

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
3.1 Number of visitors to downtown Niterói	Person/day	5,000	6,500	9,432	295%	1
<b>Average achievement ratio for objective 3</b>						1

The goal for the number of visitors to downtown Niterói was surpassed. The PCR links this result with the rehabilitated areas' outputs, which were expected to attract and receive more visitors. The number of visitors was quantified by means of an access counter installed in Parque das Águas (which was rehabilitated with this project). The PCR explains that no other

## 6. EFFECTIVENESS

programs or interventions in downtown Niterói could have contributed to increased visitors to the downtown area. The result can be plausibly attributed to the project.

Rating of objective 3: Excellent

### Objective 4: Strengthen the institutional capacity of the Municipal Government of Niterói in management and planning

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
4.1 Built-up area recorded in the município's urban property tax roll	m <sup>2</sup>	18,039,375	20,745,281	24,235,828	229%	1
Average achievement ratio for objective 4						1

This indicator surpassed its target, as the built area registered in the IPTU was 24,235,828 m<sup>2</sup>, which was 16% higher than initially planned. The PCR explains that the result was possible thanks to the implementation of the SIGEO platform (which became feasible through the training of servers and acquisition of equipment, which were the associated project products). The SIGEO platform enabled the municipality to effectively update the built area registered in the PMN real estate registry and, consequently, increase the IPTU collection base. As no other factors and activities were identified that could have influenced the increase in the built area registered in the IPTU real estate registry, in addition to SIGEO, the result achieved can be plausibly attributed to the project.

Rating of objective 4: Excellent

## 2. Outputs

The PCR reports that all products, except for Output 1.8 (Families resettled in the intervention communities of Capim Melado, Vila Ipiranga, Igrejinha and São José) were fully achieved.

The PCR mentions that the only change related to the outputs was the addition of Output PC.1.9 – Executive Project (São José and Igrejinha do Caramujo), which had not been foreseen in the original design and was inserted to account for the efforts and expenses involved in the preparation of the executive urbanization projects of these communities, mainly in the executive drainage project of the São José community. Nevertheless, there is no mention in the PCR's effectiveness section regarding contractual amendment No. 1 in 2017, which removed Igrejinha do Caramujo from the communities to be served by the project. Therefore, there is no explanation about how this affected the outputs.

Since more than 50% of the project's specific objectives were largely or fully achieved (and results are attributable to the project) and at least one specific objective is rated Unsatisfactory, OVE rates the project Effectiveness as Partly unsatisfactory. This rating differs from Management's rating of Excellent due to the issues with the first objective's indicators.

Effectiveness rating	Partly unsatisfactory
----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR presents the details of the project's costs in Table 3. The program's total cost at closure was 1.2% higher than what was initially planned. The PCR explains that the difference between what was planned and what was implemented was due to the greater expenditure on the Prefeitura Municipal de Niterói's local counterpart than was originally predicted. In addition, the PCR highlights that there was a foreign exchange gain that resulted in a total of 82.56% more resources (in reais) available to execute the project. These resources were primarily used for the urbanization works of communities in the intervention areas. The PCR explains that there were difficulties in executing the São José work due to the review of the executive drainage project and the need to revise containments due to the lag period between the executive project and the work, which consumed more resources than expected.

The program had an extension of 42 months beyond the original closing date.

The source of the PCR Satisfactory efficiency rating is a cost-benefit analysis.

Benefits: The benefits were calculated based on the hedonic price method (regression analysis, which estimates the appreciation of properties located in the benefited area, controlling for other property value determinants). The CBA used a database resulting from valuation reports of 180 properties in the benefited areas, half of which were prepared before implementation (in 2016), and half after the implementation (in 2021). The regression analysis aimed to estimate the portion of appreciation attributable to improvements implemented in the region. The Ex-Post Economic Analysis report indicated that the regression analysis showed that the value of properties doubled due to the implementation of the project. Yet, to maintain a conservative line when estimating benefits, the CBA assumed an appreciation percentage of 66.2% (based on the analysis of the property value variable of the set of four communities, in the semi-logarithmic model). The Ex-Post Analysis Report recognizes that the regression analysis accounts only for the factors considered in the model and that external factors could account for differences in the values of properties, which would undermine the causal inference claims. For this reason, and to support the robustness of the findings, the report included an analysis of the evolution of property market prices in the city of Niterói for the same period, which revealed that there was no indication of external influence on the appreciation calculated in the regressions. In addition, the report included a comparison with the estimated impact of a similar intervention in Rio (PROAP III), in which the average appreciation of properties was 84%, after the implementation of urban infrastructure. The estimated benefits of PRODUIIS were calculated based on the appreciation percentage of 66.2%, of which 50% was assumed to occur in the first year and the remaining 50% staggered until the end of the works in each community.

Costs: The CBA considered the total costs of the first component of the project, which accounts for 70% of the total costs of the project. The CBA used a conversion factor of 0.74 to estimate the economic costs based on the average conversion factors adopted in the Environmental Sanitation and Urbanization Program of the Mané Dendê River Basin, whose interventions were similar to PRODUIIS. The CBA argued that this conversion factor was used to better reflect economic value since market values may incorporate market distortions and various interferences, such as the incidence of taxes, subsidies, and exchange rate adjustments, among others. In addition, the CBA also considered annual maintenance costs (estimated at 1% of the investment costs).

## 7. EFFICIENCY

Based on the estimated costs and benefits, the CBA results indicate that the Net Present Value was R\$48.8 million, and the Economic Rate of Return (ERR) was approximately 21.1%. The sensitivity analysis indicated that even if the benefits were reduced by up to 56% and costs increased by 75%, the project would remain economically viable, with a net present value of R\$0 and an ERR of 12%. Although there are limitations in the estimated costs due to the use of a conversion factor, which is an assumption that is not adequately supported, the sensitivity analysis shows that the NPV would still be positive with a 75% increase in the costs.

Taking into account that the CBA analysis indicates that the ERR is greater than the 12% discount rate, but that there were several delays that affected the execution of the project (extension of 3.5 years), OVE agrees with Management's *Satisfactory* Efficiency rating.

<b>Efficiency rating</b>	Satisfactory
--------------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The PCR presents the risks associated with the continuation of outcomes and the actions taken to mitigate them in a summary table on page 28. The identified risks include a medium risk of lack of preventive and corrective maintenance of the infrastructure, and low risks associated with CCO and CTA equipment maintenance, degradation of public spaces (third component), and failure to maintain routine training of PMN servers and ArcGIS software. The PCR mentions that measures were taken to mitigate these risks, such as securing a maintenance budget within the City of Niteroi resources and ensuring the maintenance and full functioning of SIGEO with a license agreement and allocation of exclusively dedicated servers.

### 2. Safeguards performance

The Program was classified as category "B", and according to the Environmental and Social Risk Rating (ESRR) report of June 2022, the Overall ESRR was "High".

According to the ESRR report (June 2022), the project was closed in August 2021 with pending issues regarding the resettlement of the 75 families affected by the works in Bairro São José, as well as without finalization of land regularization in that same area. The action plan agreed with the municipality has been fulfilled, although, to date, there are 30 families whose resettlement process has been completed and 45 with ongoing processes. The report mentioned that it was expected for all pending resettlement and land regularization activities to be completed by the end of 2022.

The PCR explains that the social liabilities arising from the non-completion of resettlement occurred due to the executing unit's difficulty in initiating resettlement actions due to the history of recurrent violence in the communities, challenges with one of the resettlement modalities (assisted purchasing) that had never previously implemented in the municipality and that required the executing unit having to create several legal instruments, the Covid-19 pandemic, and a complex resettlement process that involved 7-9 macro-stages, two modalities, and numerous stakeholders. Furthermore, the PCR explains that during the closing mission in

## 8. SUSTAINABILITY

December 2021, agreements were made not only to pending resettlement but also to the completion of land regularization, which was also overdue and is one of the project's results indicators.

According to the last ESG report from March 2023, the Safeguard Performance was Partially Unsatisfactory (previous ratings were all Partially Unsatisfactory). The report indicates that, despite the progress made in the project's control meetings (with an increase from 30 to 44 families resettled between May/22 and March/23), 34 families remain with the process in progress (a significant liability compared to the universe of 78 families, implying a risk of material damage). Additionally, land regularization has been subject to frequent schedule revisions due to delays in document analyses.

Considering the social liabilities related to the uncompleted resettlement process and that the ESG report rated Safeguard Performance as Partly unsatisfactory, OVE agrees with the PCR's Sustainability rating of Partly unsatisfactory.

Sustainability rating	Partly unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 9. OVERALL OUTCOME

Overall, the project's objectives were aligned with the country's development needs, government priorities, and the IDB's strategies with Brazil at approval but less through the last part of its implementation and at closure. The Effectiveness rating was negatively affected by the first component's indicators' lack of targets or changes in their calculations which did not allow to determine the achievement of results. In addition, there were issues with land regularization, which was part of the first component's results. The Sustainability rating was affected by safeguards performance given the resettlement issues.

Given a Satisfactory rating in Relevance and Efficiency and a Partly Unsatisfactory Rating in Effectiveness and Sustainability, the overall performance of the project is rated **Partly Unsuccessful** (Management's rating was Partly Successful).

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

There were significant shortcomings in project preparation due to the fact that this project was an updated version of a previously canceled operation. The PCR mentions that because this project was prepared in 2006, canceled in 2007, and updated for board approval in 2013, the new project preparation was carried out in just three months. For this reason, there was not enough time to establish a baseline and targets for the result indicator of the market value of properties located in the communities, and the targets for the result indicators for water and sewage connections were not defined when the project was approved. Therefore, the quality of the design of the M&E framework had issues from the beginning. In addition, the design had

## **10. BANK PERFORMANCE**

shortcomings regarding the resettlement requirements and in the choice of a resettlement modality (assisted purchase) that had not been used before (which later presented difficulties in its implementation).

Quality at entry rating: Partly unsatisfactory

### **2. Quality of supervision**

The PCR indicates that the Bank remained helpful and present during all phases of the project. During execution, the Bank conducted monthly monitoring meetings, in addition to biannual face-to-face missions to monitor technical, social, and environmental safeguards, fiduciary and management issues. The PCR explains that there was an effective transfer of knowledge of the Bank's processes to the executing unit, but that the change in the project's IDB chief specialist affected execution by causing operational difficulties for the executing agency (project's institutional historical memory).

In addition, there were shortcomings in the M&E follow-up and in the changes in the results matrix, which continued to lack targets for three indicators during the implementation of the project until 2019.

Quality of supervision rating: Partly unsatisfactory

<b>Bank performance rating</b>	Partly unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## **11. BORROWER PERFORMANCE**

The PCR explains that during preparation, the executing agency allocated the necessary technical team to meet the program design demands. During the execution phase, the PMN established the executing unit (UGP) exclusively for the purpose of executing PRODUS, with technicians appointed specifically to carry out the functions of the UGP Structure, as well as designated employees of the City Hall, and a special Bidding Committee was created. During the first phase of the project, a consultancy company was hired to support project management, given that the PMN identified a limitation in technical staff. The project management company team played an important role in transferring knowledge to the Municipality. Later on, the executing agency hired individual consultants to support specific topics, which reduced work with the management company (and its associated costs). However, this affected the basic structure and administrative team and delayed the routine of administrative processes, precisely at a time when the project had to adapt to hybrid dynamics.

In addition, there were significant shortcomings regarding the borrower's ability to resolve implementation issues in a timely manner regarding the resettlement process. The shortcomings were related to the chosen modality – assisted purchase – as it was the first time that the municipality implemented this modality. To implement this modality, the municipality had to develop all the procedures and regulations that would allow its execution, which took a long time. The company hired to support the resettlement also presented internal difficulties, sometimes delivering results below expectations, which is why the municipality started to carry out the Technical Social Work through direct execution.

## **11. BORROWER PERFORMANCE**

Considering that there were significant shortcomings in Borrower's performance, OVE's rating is Partly Unsatisfactory.

<b>Borrower performance rating</b>	Partly unsatisfactory
------------------------------------	-----------------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The conclusions and lessons learned described in the PCR refer to technical-sector issues, organizational and management issues, processes and public actors, and risk management.

Among the recommendations, OVE highlights the following (summarized by OVE):

- Important delays were caused due to the technical limitations of some engineering projects, and designs that were not compatible with those found in the field. It is recommended that the basic and executive projects of the works be completely developed in the project preparation phase to avoid delays, to assign a contingency budget, and to involve all stakeholders from the beginning of the project.
- The deadline for disbursement planned in the original design was insufficient due to the complexity of interventions, violence due to drug trafficking, work in locations with geotechnical risk and the need to resettle families.
- Baseline information for several indicators was not established in the project preparation phase.
- The delay in resettlement was mainly due to two main external factors: the violence caused by drug trafficking in the communities, which made it difficult and delayed the teams' access to the communities on numerous occasions, and the Covid-19 pandemic. There were also limitations for the PMN to implement resettlement actions due to the chosen modality – assisted purchase – as it was the first time that the municipality implemented this modality. It is recommended to maintain the network for exchanging information and experiences on resettlement coordinated by the Bank's HUD division in Brazil, with monthly meetings and participation of various executing agencies, in order to exchange experiences. In addition, it is recommended that Technical Social Work begins before the works in order to create bonds of trust with the community and to disseminate information about the project.
- The creation of a multidisciplinary technical working group, generates speed and allows for integration in the actions of the resettlement process, contributing to minimizing bureaucratic difficulties.
- The partnerships signed with the registry offices for land regularization should be expanded and consolidated in the municipality, as this optimizes the regularization process.
- The Program was effective in developing social empowerment and institutional strengthening activities through participatory activities, communication, and community involvement.
- Project execution was supported by consultancy companies and individual consultants in project management and socio-environmental management. This external contribution was essential for the project, as it helped to overcome institutional limitations.
- The program suffered delays in the beginning of implementation due to procedural problems in the acquisition processes, mainly in the process of preparing the terms of reference. It is recommended that training activities for the executing unit team begin

## **12. LESSONS LEARNED**

even before signing the Loan Agreement to optimize project disbursement deadlines. Alternatively, it is suggested to hire individual consultants to contribute to the preparation/revision of the terms of reference.

In addition to these recommendations, OVE recommends including targets for all results indicators to allow for an assessment of achieved results.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR covers all dimensions of project performance assessment and adheres to the PCR Guidelines but has several shortcomings. Specifically, the PCR falls short in the effectiveness analysis as it presents information about targets for objective 1 that were not supported by information from the PMR +60, the counterfactual analysis had limitations, and it confused targets and baseline information for indicators 1.1 and 1.2 (paragraphs R.1.1 and R.1.2, page 21). Moreover, the PCR fails to discuss and analyze the implications of the changes in the wording of indicators, which implied more substantive changes than mere wording. Regarding the efficiency analysis, the PCR does not discuss the use of a conversion factor for the costs in the CBA and fails to analyze its implications. Lastly, the PCR overlooks or fails to mention some of the shortcomings regarding the quality of the Bank's performance.

<b>Quality of PCR rating</b>	Fair
------------------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de inversión en carreteras del Estado de São Paulo – 2a Fase			
<b>Número(s) de proyecto</b>	BR-L1401			
<b>Número(s) de préstamo</b>	3276/OC-BR			
<b>Monto original</b>	US\$480.135.000			
<b>Año de aprobación</b>	2014			
<b>Fecha original de cierre</b>	Set 23, 2019			
<b>Fecha real de cierre</b>	Dic 20, 2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>				
<b>Prestatario</b>	Estado de São Paulo (ESP) con garantía de la República Federativa de Brasil			
<b>Unidad ejecutora</b>	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER-SP)			
<b>Sector</b>	Transporte			
	Estimado	Final		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$686.150.000 (BID US\$480.135.000, ESP US\$206.015.000)	US\$686.133.375,53 (BID US\$476.551.715,05, ESP US\$ 209.581.660,48)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0		US\$0	
<b>Monto cancelado</b>			US\$3.583.284,95	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Parcialmente infructuoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sembler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del programa es mejorar el componente vial del sistema multimodal de transporte de cargas y pasajeros, con el fin de mejorar la competitividad y la integración regional e internacional. El propósito del programa es reducir los costos logísticos, particularmente los costos de transporte y los tiempos de viaje, así como también mejorar las condiciones de seguridad en las vías, mediante duplicación, rehabilitación, construcción de terceras vías y otras mejoras en carreteras que conectan centros urbanos y de producción con las principales arterias de circulación, sean éstas viales, ferroviarias, hidroviarias o ductos. A partir de los propósitos expuestos en la Propuesta de Préstamo (PP), el PCR definió dos objetivos específicos, que OVE considera apropiados para efectos de validación.

Cabe señalar, que esta es la segunda operación, de un conjunto de tres operaciones de igual monto, para mejorar las carreteras del ESP.

Los objetivos específicos se exponen en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Reducir los costos logísticos, particularmente los costos de transporte y los tiempos de viaje en las carreteras intervenidas del ESP.
Objetivo 2	Mejorar las condiciones de seguridad en las carreteras intervenidas del ESP.

Cabe señalar, que el PCR expuso como objetivo 1: "Reducir los costos logísticos en el Estado de São Paulo", como se expuso en el PMR+E. OVE lo expone de la misma manera que se definió en la Matriz de Resultados (MR) de la PP, haciendo referencia a las carreteras intervenidas del ESP, dado que los indicadores de resultado se refieren a ellas.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Ingeniería y administración** (US\$5.300.000 monto original, US\$7.051.479,60 monto ejecutado). Este componente financiaría los siguientes subcomponentes: (i) estudios y proyectos: comprendería la elaboración de los estudios técnicos, económicos y socio-ambientales, así como la elaboración de los proyectos de ingeniería necesarios para realizar las obras del programa; (ii) administración, evaluación y monitoreo: comprendería las actividades de apoyo y gestión de la ejecución del programa, requeridas para garantizar la exitosa conducción y ejecución del mismo, como así también las actividades de evaluación y monitoreo, tanto técnica, como operativa, ambiental y social; y (iii) auditoría financiera: comprendería la contratación de las auditorías financieras externas independientes.

**Componente 2: Obras civiles y supervisión** (US\$663.750.000 monto original, US\$671.911.532,72 monto ejecutado). Este componente financiaría la rehabilitación y ampliación de capacidad de 500 km de carreteras con alguna de las siguientes intervenciones: duplicación de calzadas, reconstrucción de carreteras existentes, implantación de terceras vías, construcción o rehabilitación de banquinas pavimentadas, implantación o remodelación de la geometría de los dispositivos de acceso, y salida a nivel y desnivel, rehabilitación o ampliación de obras de arte, implantación de ciclovías e implantación de señalización. Estaba previsto que el programa intervenga en 20 tramos de carreteras que forman parte del Programa de Recuperación de Carreteras (PRC) del ESP. Este componente financiaría la

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

ejecución y la supervisión de las obras, las que serían contratadas con empresas privadas, así como las medidas de mitigación socio-ambiental. Adicionalmente, financiaría la realización de auditorías externas de seguridad vial a nivel de proyecto.

**Componente 3: Apoyo al desarrollo de la planificación logística** (US\$13.000.000 monto original, US\$6.986.638,01 monto ejecutado). Este componente financiaría los estudios correspondientes al componente movilidad del Plan Estratégico del ESP, abarcando movilidad de cargas y pasajeros en la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP).

**Componente 4: Fortalecimiento institucional del Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER-SP) con énfasis en Seguridad Vial** (US\$4.100.000 monto original, US\$183.725,20 monto ejecutado). Este componente financiaría: (i) la actualización de las normas técnicas de pavimentos, geometría y otros; (ii) la actualización de las normas técnicas de seguridad vial; (iii) la elaboración de un manual de seguridad vial; y (iv) la realización de estudios complementarios identificados como necesarios en el proceso de reestructuración organizacional del DER-SP.

En la tabla que sigue se presentan los costos del programa.

BR-L1401	Costos estimados PP				Costos Actuales				% Cambios
	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	
Componente 1: Ingeniería y administración	3.420.000	1.880.000	5.300.000	0,8%	6.018.788,60	1.032.691,00	7.051.479,60	1,0%	33,0%
Componente 2: Obras civiles y supervisión	462.115.000	201.635.000	663.750.000	96,7%	463.649.201,25	208.262.331,47	671.911.532,72	97,9%	1,2%
Componente 3: Apoyo al desarrollo de la planificación logística	10.500.000	2.500.000	13.000.000	1,9%	6.700.000,00	286.638,01	6.986.638,01	1,0%	-46,3%
Componente 4: Fortalecimiento institucional del Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER-SP) con énfasis en Seguridad Vial	4.100.000	0	4.100.000	0,6%	183.725,20	0	183.725,20	0,0%	-95,5%
<b>TOTAL</b>	<b>480.135.000</b>	<b>206.015.000</b>	<b>686.150.000</b>		<b>476.551.715,05</b>	<b>209.581.660,48</b>	<b>686.133.375,53</b>		<b>-0,002%</b>

*Notas:* Incluye costos totales estimados e incurridos. Los costos actuales se obtuvieron del "Informe Final del Proyecto" (Enlace electrónico opcional 1 del PCR, EEO#1).

*Fuentes:* Contrato de préstamo, Informe Final del Proyecto (EEO#1).

El programa tuvo dos reformulaciones del contrato. La primera modificación del contrato 3276/OC-BR, de noviembre de 2019, amplió el plazo de desembolsos y el plazo para inicio material de las obras en 2 años, y estableció reasignaciones de recursos entre componentes, aumentando los recursos BID del componente 1 y disminuyendo los del componente 2 en US\$9.655.000. Según el PCR, la ampliación de plazos fue resultado de la interrupción de la ejecución del programa debido a que el ejecutor había solicitado una reformulación del programa que no se concretó.

La segunda modificación contractual, de diciembre de 2021, amplió el plazo de desembolsos en un año (hasta septiembre de 2023) y el plazo para inicio material de las obras hasta enero de 2023. También incluyó un cambio en los criterios de elegibilidad de los tramos a intervenir, a saber, la presentación de proyectos ejecutivos ya no debería incluir aspectos de seguridad vial sino estar de acuerdo con las normas técnicas desarrolladas por el organismo ejecutor. Según el PCR, la ampliación de plazos se debió a la pandemia COVID-19.

Además, el programa experimentó la cancelación de US\$3.583.284,95 del préstamo, si bien el PCR no explica las razones de estas cancelaciones.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del ESP. Al momento del diseño del programa, una parte significativa de la red estadual se encontraba en estado avanzado de deterioro. Casi 20% de la red estadual tenía pavimentos clasificados como malos o pésimos. Además, las carreteras a ser atendidas por el programa poseían importante estado de deterioro, estándares inadecuados para el tránsito existente y condiciones de seguridad vial con posibilidades de ser mejoradas. En este contexto, los objetivos del programa estuvieron alineados con la estrategia del sector vial del ESP mediante su Plan Director de Desarrollo del Transporte (PDDT) de 2005, que proponía intervenciones en carreteras, ferrocarriles, hidrovías, ductos, cabotaje y puertos con los objetivos de promover servicios de calidad, el desarrollo sustentable y aumentar la competitividad regional. En el sector vial, el PDDT se concretó en el Plan de Recuperación de Carreteras (PRC) del ESP, que sería financiado con recursos del Banco y contrapartida local, otras fuentes bancarias y multilaterales y contrapartida local, y fondos del tesoro del ESP.

El programa estuvo alineado en el periodo 2014-2017 con el Programa de Aceleración del Crecimiento del Gobierno Federal (PAC) de 2007 y su eje de infraestructura logística, que tenía como objetivo ampliar la calidad de los servicios de transporte, para aumentar la competitividad de la producción brasileña, fortaleciendo la integración de las cadenas productivas y facilitando la circulación de personas y productos en todo el territorio nacional, actuando en 5 áreas de transporte: carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos e hidrovías.

También estuvo alineado a la Estrategia Federal de Desarrollo para Brasil (2020-2031), que propuso mejorar el desempeño logístico del país mejorando la infraestructura logística mediante el desarrollo de los diversos modos de transporte nacional y regional de pasajeros y cargas para promover la integración espacial, el mantenimiento de la infraestructura y la definición de una estrategia para aumentar la eficiencia de las infraestructuras existentes para lograr seguridad y una adecuada movilidad de las personas y cargas.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Los objetivos del programa estuvieron alineados con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación, durante su ejecución y al cierre del proyecto.

Al momento de su aprobación, los objetivos del programa estuvieron alineados con la EBP 2012-2014 (GN-2662-1), en su objetivo estratégico de mejorar las condiciones de infraestructura del país en el sector transporte a través de la expansión y mejora de la calidad y seguridad de las redes de carreteras estatales y federales.

Durante su ejecución los objetivos del programa también estuvieron alineados con la EBP 2016-2018 (GN-2850), que bajo el objetivo estratégico de expandir y reformar la infraestructura de transporte y logística incluyó como resultado esperado el incremento de la proporción de rutas pavimentadas y la mejora de la calidad de la logística.

En el último periodo de ejecución y al momento del cierre, los objetivos del programa estuvieron alineados con la EBP 2019-2022 (GN-2973), en particular con el objetivo estratégico relacionado con reducir las brechas en infraestructura mediante mejoras en infraestructura de transporte y de los servicios logísticos.

## 5. RELEVANCIA

El programa fue consistente con el Marco sectorial de Transporte (GN-2740-3), en la dimensión de mejora de la calidad, cobertura, capacidad y conectividad de la infraestructura de transporte. También estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la construcción de infraestructura y rehabilitación vial. Además, estuvo alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3190-2), y los desafíos de desarrollo de productividad e innovación a través de la mejora de la calidad de la infraestructura de transporte.

Asimismo, el programa responde a la prioridad institucional estratégica del Banco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (AB-2764) de 2010: "(b) infraestructura para la competitividad y el bienestar social" a través del producto previsto "Kilómetros de vías interurbanas construidas o mantenidas/mejoradas" y su efecto directo "aumento de la cobertura de caminos pavimentados".

También fue consistente con el Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-6) y su producto "caminos construidos o mejorados (km)", y con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) en su área prioritaria de "Integración Económica" a través del producto "kilómetros de carreteras estatales rehabilitadas".

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

En general, la lógica vertical del programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos y los objetivos del proyecto expuestos en la PP. El diseño del programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

Cabe señalar, que la MR de la PP incluyó indicadores de resultado de "costo de operación vehicular" (COV) y "costo de tiempo de viaje" (CTV) para algunos tramos de carretera de la muestra representativa con valores de metas superiores a los valores de línea de base. En general, debe esperarse que al mejorar una carretera los valores de estos indicadores de resultado deben disminuir, como finalmente se evidenció en el análisis de evaluación económica ex post. En la PP no se expusieron las razones de la inclusión de tales valores meta superiores a los valores de línea de base, como también lo señala el PCR.

El objetivo específico 2 incluyó solo un indicador de resultado y podría haber incorporado más indicadores.

El programa tuvo cancelaciones de fondos BID, el PCR no explica sus causas. Sin embargo, se ejecutaron más km de mejora de carreteras que las inicialmente previstas, aunque no se ejecutaron los productos previstos del componente "4. Fortalecimiento Institucional del DER-SP con énfasis en Seguridad Vial" que podría haber afectado la lógica vertical en la implementación del programa. Además, según el PCR, a partir de la pandemia COVID-19 se financiaron obras en vías municipales, que cumplían con los criterios de elegibilidad.

Durante la implementación existieron demoras sustanciales que se tradujeron en la extensión del programa en tres años cuyas causas se han expuesto en la sección "4. Componentes del Proyecto". Las demoras evidenciadas dan cuenta de que el diseño de la operación no consideró completamente las realidades del país y las capacidades del Gobierno del Estado

## 5. RELEVANCIA

de São Paulo (GdESP) relacionados a los tiempos necesarios para implementar algunas actividades.

En síntesis, los objetivos del proyecto estuvieron alineados a las necesidades de desarrollo, realidades y prioridades del ESP y del país. El proyecto también estuvo alineado con las Estrategias País del BID vigentes tanto al momento de su aprobación como durante su ejecución y cierre. La lógica vertical del diseño del programa, en general, puede ser considerada adecuada. Sin embargo, el programa evidenció demoras sustanciales que se tradujeron en ampliación de plazos, evidenciando que el diseño del proyecto no consideró totalmente las realidades del país y capacidades del GdESP. Además, no se ejecutaron los productos previstos de fortalecimiento institucional con énfasis en Seguridad Vial, lo que habría afectado la lógica vertical en la implementación.

Con base en lo anterior, OVE está de acuerdo con la calificación otorgada por Administración y califica la Relevancia del programa como Satisfactoria.

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

Cabe señalar que, si bien el PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020, en la sección de efectividad no aplicó las fórmulas para determinación de porcentajes logrados de los indicadores de resultado del objetivo 1 (Tabla 2 del PCR).

El programa fue aprobado el 3 de septiembre de 2014 y alcanzó la elegibilidad el 2 de abril de 2015. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2015 para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

El PCR presenta los indicadores de resultado COV y CTV, del objetivo 1, calculados como promedio de los 10 tramos intervenidos que formaron parte de la muestra representativa del programa al momento de su aprobación, para cada tipo de vehículo (i.e., automóvil, ómnibus y camión) y para el promedio de la flota.

La MR de la PP había incluido estos indicadores para cada uno de los tramos de la muestra representativa por separado, para cada tipo de vehículo (i.e., automóvil, ómnibus y camión) y el promedio de la flota.

Como se ha señalado en la sección “5. Relevancia”, la MR de la PP incluyó indicadores de resultado de COV y CTV para algunos tramos de carretera de la muestra representativa con valores de metas superiores a los valores de línea de base. En general, debe esperarse que al mejorar una carretera los valores de estos indicadores de resultado deben disminuir, como finalmente se evidenció en el análisis de evaluación ex post de los tramos intervenidos que formaban parte de la muestra representativa.

Cabe señalar, además, que el PMR+E incluyó solo indicadores de resultado de COV y CTV (del objetivo 1) para el valor promedio de la flota (de “automóviles” y “autobuses y camiones”)

## 6. EFECTIVIDAD

para seis de los diez tramos de la muestra representativa que figuraban en la MR de la PP. Por lo tanto, el registro de indicadores en el PMR+E fue deficiente. Asimismo, en el PMR+E no se incluyeron los indicadores de “Índice de Rugosidad Internacional (IRI)” que figuraban en la MR de la PP, a saber: (i) Índice de Rugosidad Internacional (IRI) - Clasificación A para cada uno de los tramos de las rutas intervenidas, al momento de la recepción provisoria, y (ii) Índice de Rugosidad Internacional (IRI) - Clasificación B para cada uno de los tramos de las rutas intervenidas, al momento de la recepción definitiva o como máximo a los dos años. El PCR afirma que durante el Plan de Arranque el indicador IRI fue retirado de la MR, aunque ha incluido un indicador IRI en el análisis de efectividad.

Por otra parte, en la Tabla 2 del PCR se presentan los indicadores de resultado COV y CTV con valores de “línea de base”, “meta” y “valor logrado” calculados por tipo de vehículo y para el promedio de la flota, como promedio considerando los 10 tramos intervenidos de la muestra representativa en conjunto. Además, se otorga un “% logrado” de 67% para los seis indicadores relacionados con COV y CTV, aunque todos esos indicadores promedio tuvieron valores logrados menores a los valores meta, es decir, esa asignación del 67% no sigue los criterios de cálculo de las guías de PCR 2020. El PCR justifica ese “% logrado” de 67% explicando que, de un total de 24 tramos intervenidos por el programa, 16 tramos fueron concluidos, es decir, un 67%. También expone que, al considerar los indicadores COV y CTV de manera independiente, se superó el logro esperado según las metas establecidas.

En el análisis por objetivo que sigue, OVE presenta los indicadores COV y CTV para cada uno de los 10 tramos intervenidos para los que se cuenta con información que se reportó en el Anexo 4 del PCR (Tablas de Matriz de Resultados divididas por obra, Enlace electrónico opcional 4 del PCR, EEO#4). Se presentan los indicadores para cada tipo de vehículo (i.e., automóvil, ómnibus y camión) sin incluir el promedio de la flota. OVE considera que, si en la PP se incluyeron diferentes tipos de vehículos para cada uno de los tramos intervenidos, deben presentarse los indicadores para cada uno de los tipos de vehículos, sin incluir el promedio de la flota, en caso de contar con la información pertinente. Si se incluyeran los indicadores para cada tipo de vehículo y para la flota promedio, se incurría en doble contabilización de logros. Si no se incluyeran los indicadores para cada tipo de vehículo y solo se incluyeran para la flota promedio, la tasa de logro del indicador promedio no siempre sería la misma que el promedio de las tasas de logro de los indicadores por tipo de vehículo.

**Objetivo 1: Reducir los costos logísticos, particularmente los costos de transporte y los tiempos de viaje en las carreteras intervenidas del ESP.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base (LB)	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1.1 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 1. SP-143 Cesário Lange - Pereiras (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,2260	0,2100	0,2050	131	1,00
1.1.2 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 1. SP-143 Cesário Lange - Pereiras (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	3,2780	2,8830	2,8170	117	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

1.1.3 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 2. SP-306 – Santa Bárbara do Oeste – Limeira – Iracemápolis (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,215	0,212	0,210	167	1,00
1.1.4 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 2. SP-306 – Santa Bárbara do Oeste – Limeira – Iracemápolis (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	3,028	2,957	2,942	121	1,00
1.1.5 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 3. SP-317 – Ibitinga – Itápolis (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,212	0,208	0,203	225	1,00
1.1.6 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 3. SP-317 – Ibitinga – Itápolis (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	2,976	2,884	2,818	172	1,00
1.1.7 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 4. SP-425 Martinópolis – Presidente Prudente (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,214	0,213	0,211	300	1,00
1.1.8 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 4. SP-425 Martinópolis – Presidente Prudente (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	3,003	2,983	2,968	175	1,00
1.1.9 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 5. SP-425 Presidente Prudente – Pirapozinho (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,217	0,218 (Error y falta de justificación)	0,216	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.1.10 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 5. SP-425 Presidente Prudente – Pirapozinho (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	3,072	3,117 (Error y falta de justificación)	3,070	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.1.11 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 6. SP-425 Pirapozinho – Trabaí – Estrela do Norte (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,243	0,212	0,207	116	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

1.1.12 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 6. SP-425 Pirapozinho – Trabaí – Estrela do Norte (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	3,625	2,962	2,894	110	1,00
1.1.13 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 7. SP-461 Bilac – Birigui (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,212	0,208	0,206	150	1,00
1.1.14 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 7. SP-461 Bilac – Birigui (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	2,971	2,860	2,794	159	1,00
1.1.15 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 8. SP-461 Bilac – Brejo Alegre – Buritama – Turiúba (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,219	0,208	0,206	118	1,00
1.1.16 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 8. SP-461 Bilac – Brejo Alegre – Buritama – Turiúba (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	3,153	2,889	2,860	111	1,00
1.1.17 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 9. SPA-018/461 Birigui - Araçatuba (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,211	0,208	0,206	167	1,00
1.1.18 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 9. SPA-018/461 Birigui - Araçatuba (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	2,925	2,872	2,843	155	1,00
1.1.20 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 10. SPA-343/322 Sertãozinho – Pontal (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,212	0,208	0,206	150	1,00
1.1.21 Costo de Operación Vehicular (COV). Tramo 10. SPA-343/322 Sertãozinho – Pontal (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	2,972	2,862	2,833	126	1,00
1.2.1 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 1. SP-143 Cesário Lange - Pereiras (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,053	0,051	0,050	150	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

1.2.2 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 1. SP-143 Cesário Lange - Pereiras (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	0,307	0,292	0,288	127	1,00
1.2.3 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 2. SP-306 – Santa Bárbara do Oeste – Limeira – Iracemápolis (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,052	0,052 (Sin justificación)	0,052	LB = Meta (sin justificar)	0,00
1.2.4 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 2. SP-306 – Santa Bárbara do Oeste – Limeira – Iracemápolis (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	0,295	0,297 (Sin justificación)	0,293	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.2.5 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 3. SP-317 – Ibitinga – Itápolis (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,054	0,055 (Sin justificación)	0,054	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.2.6 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 3. SP-317 – Ibitinga – Itápolis (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	0,311	0,316 (Sin justificación)	0,299	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.2.7 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 4. SP-425 Martinópolis – Presidente Prudente (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,048	0,049 (Sin justificación)	0,044	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.2.8 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 4. SP-425 Martinópolis – Presidente Prudente (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	0,276	0,28 (Sin justificación)	0,272	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.2.9 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 5. SP-425 Presidente Prudente – Pirapozinho (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,049	0,050 (Sin justificación)	0,048	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.2.10 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 5. SP-425 Presidente Prudente – Pirapozinho (Autobuses y camiones)	US\$ /veh.-km	0,281	0,288 (Sin justificación)	0,280	LB < Meta (sin justificar)	0,00
1.2.11 Costo del Tiempo de Viaje (CTV). Tramo 6. SP-425 Pirapozinho – Trabaí – Estrela do Norte (Automóvil)	US\$ /veh.-km	0,069	0,052	0,051	106	1,00



## 6. EFECTIVIDAD

Los indicadores 1.1.1 a 1.1.20 de COV de los 10 tramos de carreteras intervenidas en su mayoría tuvieron tasas de logro iguales a uno. La tasa de logro asignada a los indicadores 1.1.9 y 1.1.10 es igual a cero debido a problemas en la definición de los valores de línea de base (LB) y meta (valor de LB mayor al valor Meta) que no fueron debidamente justificados y, por lo tanto, se interpretan como errores. Para los otros 14 tramos intervenidos por el programa (fuera de la muestra) no hay mediciones de resultados para los indicadores de COV, por lo que se debe considerar un logro de 0.

Los indicadores 1.2.1 a 1.2.20 de CTV de los 10 tramos de carreteras intervenidas en su mayoría tuvieron tasas de logro iguales a uno. La tasa de logro asignada a los indicadores 1.2.3 a 1.2.10, 1.2.13, 1.2.14, 1.2.17, 1.2.18, 1.2.19 y 1.2.20, es igual a cero debido a problemas en la definición de los valores de línea de base (LB) y meta (LB mayor o igual al valor Meta) que no fueron debidamente justificados y, por lo tanto, se interpretan como errores. Para los otros 14 tramos intervenidos por el programa (fuera de la muestra) no hay mediciones de resultados para los indicadores de CTV, por lo que se debe considerar un logro de 0.

Los valores logrados de todos los indicadores de COV y CTV del objetivo 1 pueden considerarse atribuibles al programa, dado que se obtuvieron a partir de la modelación con HDM-4.

Como se ha señalado, el PCR incluye un indicador IRI que debe considerarse agregado por el PCR, dado que en el Plan de Arranque se habían eliminado los dos indicadores IRI incluidos en la PP. Este indicador no se encontraba registrado en Convergencia cuando la operación llevaba 95% de desembolsos. OVE acepta este indicador a pesar de haber sido incorporado con posterioridad al PMR+E porque permite una mejor medición de los resultados del programa (el indicador se encuentra registrado en Convergence). Además, habían sido considerados indicadores IRI durante el diseño del programa, si bien estos fueron eliminados en el Plan de Arranque. Según el PCR, para el cálculo del valor logrado del indicador 1.3.1 se realizaron mediciones en campo en 2021, en 8 de los 10 tramos intervenidos que formaban parte de la muestra representativa, y se simuló con HDM-4 para el periodo 2022-2024. Por lo tanto, los resultados pueden atribuirse al programa. Al no haber mediciones de 2 tramos de la muestra intervenidos, OVE asigna un porcentaje de logro de 80% y una tasa de logro de 0,80 para el indicador, considerando solo los 10 tramos de la muestra representativa (como lo expuso el PCR).

Por lo tanto, considerando solamente los 10 tramos intervenidos de la muestra representativa de la PP expuestos en la tabla anterior, la tasa de logro promedio para el objetivo 1 sería de 0,58 y, considerando que los efectos son atribuibles al proyecto, correspondería otorgar una calificación de Parcialmente Insatisfactorio. Sin embargo, OVE considera que deberían haberse incluido los indicadores COV y CTV de todos los tramos ejecutados. Asimismo, el indicador IRI (1.3.1) debería incluir los 24 tramos viales intervenidos. Ante la falta de esa información, el logro promedio para el objetivo 1 se reduce significativamente, por lo que OVE disminuye la calificación del objetivo 1 a Insatisfactorio.

Cabe señalar que, si se incluyeran en la tabla anterior todos los indicadores de COV y CTV para las 24 carreteras intervenidas, con tasa de logro de cero para los 14 tramos viales no reportados, y se considerara el indicador 1.3.1 con una tasa de logro de 0,33 (8 tramos viales reportadas / 24 tramos viales intervenidos), aun considerando tasas de logro igual a uno para los indicadores de COV y CTV con valor de LB mayor o igual a valor Meta, la calificación que correspondería para el objetivo 1 es Insatisfactorio.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 2: Mejorar las condiciones de seguridad en las carreteras intervenidas del ESP.

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Reducción del costo económico de los accidentes fatales	US\$	12.474.594	9.073.051	1.919.051 (PCR) 15.664.955 (OVE)	310 (PCR) -94 (OVE)	0,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,00

El indicador 2.1 se denominó como “reducción del costo económico anual por accidentes fatales” en la MR de la PP, y se refería a los 10 tramos de la muestra representativa. Sin embargo, debería haberse denominado como “Costo Económico de los accidentes fatales en las carreteras intervenidas” dado que el valor de la LB es superior al valor de la meta. Es decir, se espera una reducción del costo económico por accidentes fatales como resultado de las intervenciones ejecutadas en las carreteras del ESP. En la MR de la PP la LB se estableció para 2013. Si el indicador se hubiera referido a los “ahorros” o “disminuciones” del costo económico por accidentes fatales, se esperaría que el valor logrado sea mayor al valor meta.

El PCR calculó un “ahorro” o disminución del costo económico de los accidentes fatales en los 10 tramos de la muestra representativa ejecutados, entre 2014 y 2019. El PCR asigna un porcentaje logrado de 310% considerando que el valor logrado debe ser menor a la meta, lo que constituye un error. Además, calcula una reducción de costo “promedio por tramo” intervenido, como el promedio simple de los 10 tramos de la muestra, no refiriéndose al ahorro total del costo económico por accidentes fatales. Cabe señalar, que en la primera operación de este conjunto de tres operaciones de igual monto para mejorar las carreteras del ESP (BR-L1373), se había incluido el mismo indicador y en el PCR de esa operación el valor logrado se había presentado adecuadamente como un costo económico total.

Además, no hay evidencia sobre los resultados de los 14 tramos restantes que financió el programa y, en caso de haberla, deberían haber cambiado los valores de LB y Meta para incluir todos los tramos ejecutados por el programa.

OVE ha calculado el costo económico anual por accidentes fatales en 2019 con los datos presentados en el PCR (¶2.2.19, página 15), es decir, solo para los 10 tramos de la muestra representativa del programa que se cuenta con información. Para el resto de los tramos sin información, el logro es de 0.

Dado que la tasa de logro del único indicador para el objetivo 2 es de cero, OVE califica el logro del objetivo como Insatisfactorio (Administración: Excelente).

#### Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 2. Productos

No hubo cambios sustantivos en los productos planeados y ejecutados de los componentes 2 y 3 que afectaran la valoración respecto a la matriz de resultados original del PMR+E y sus indicadores de resultado. Sin embargo, no se ejecutaron los productos previstos del componente 4 de fortalecimiento institucional, según se explica más abajo.

## 6. EFECTIVIDAD

En el componente 2, el programa ejecutó 1.394,03 km de rehabilitación vial en el ESP, más que lo previsto en el PMR+E (705 km); se realizaron 4 informes de auditoría de seguridad vial, un 25% de lo previsto en el PMR+E; y se realizaron 17 contratos de supervisión de obras, más del doble de lo previsto en el PMR+E (8 contratos). Debe señalarse, además, que en la MR del PMR+E se agregó el producto “Monitoreo ambiental anual ejecutado” que no figuraba en la PP, aunque luego fue eliminado a partir del PMR 2do periodo (enero-diciembre) de 2016.

En el componente 3 se elaboró el Plan Director para movilidad de Cargas en el Estado de São Paulo, según lo previsto.

En el componente “4. Fortalecimiento Institucional del Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER-SP) con énfasis en Seguridad Vial” la MR del PMR+E definió un solo producto denominado “Estudios viales estratégicos para el Estado de São Paulo” e incluyó como hitos los 4 productos que se habían definido en la PP, a saber: (i) Número de normas técnicas de pavimentos y similares actualizadas, (ii) Número de normas técnicas de seguridad vial actualizadas, (iii) Número de manuales de seguridad vial actualizados; y (iv) Número de estudios complementarios y actualización institucional. El PCR expone que el componente 4 de “Fortalecimiento Institucional” se ejecutó en gran parte en la primera fase del programa (operación BR-L1373) y que este componente financió 3 estudios (generación de matrices origen-destino a través de Big Data, inventario de emisiones de CO<sub>2</sub> y poluentes locales, plan de inversión aeroportuario del ESP). Sin embargo, en esta operación BR-L1104 los productos previstos en la PP (hitos en la MR del PMR+E) se referían al Fortalecimiento Institucional del DER-SP con énfasis en Seguridad Vial, con productos específicamente establecidos que difieren de los productos ejecutados señalados por el PCR.

En síntesis, considerando que los dos objetivos específicos del programa fueron calificados con “Insatisfactorio”, OVE califica la efectividad del programa como **Insatisfactorio**. OVE no coincide con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad (PCR: Parcialmente Insatisfactorio).

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de la evaluación económica ex post, que se realizó sobre los 10 tramos intervenidos de la muestra representativa del programa que se habían incluido en la MR de la PP, utilizando la misma metodología de la evaluación económica ex ante. Los 10 tramos de obras analizados corresponden al 20% del presupuesto del Componente 2 del programa. En la evaluación económica ex post se consideraron las inversiones realizadas con el valor final económico (utilizando un factor de conversión económico) de cada obra concluida y el periodo de ejecución real. Se consideró un horizonte de proyecto de 10 años y cada obra ejecutada en un año (el año de intervención), y una tasa de descuento del 12%. Según el informe de Evaluación ex post (Enlace electrónico opcional 2 del PCR, EEO#2), los datos de tráfico se obtuvieron del proyecto ejecutivo y consideró una tasa de crecimiento anual del 1,8%. Se adoptaron los parámetros promedio de HDM-4 para las condiciones estructura de los pavimentos y geometría de las carreteras. Los beneficios económicos considerados fueron: reducción de costos de operación de vehículos, ahorros de tiempo de viaje, ahorros de costos de conservación vial y ahorros de costos de accidentes. El análisis se realizó utilizando el programa HDM-4 y considerando la situación “con proyecto” versus la situación “sin proyecto”

## 7. EFICIENCIA

(esta última consideró la ejecución de servicios básicos: mantenimiento de rutina, bacheo y reparación de bordes).

El PCR presenta los resultados del análisis para las 10 obras en conjunto, con una tasa interna de retorno económica (TIRE) del 85% y un Valor Actual Neto Económico (VANE) mayor a cero.

Se realizó un análisis de sensibilidad considerando un aumento de los costos de las obras del 25%. Debe señalarse que este análisis no es apropiado para un estudio de evaluación económica ex post, dado que los costos de las inversiones ya fueron realizados y no existiría incertidumbre sobre esos costos. Podría haberse realizado un análisis de sensibilidad considerando diferentes tasas de crecimiento de la demanda, por ejemplo, variable sobre la que generalmente sí existe incertidumbre.

OVE considera que el “Análisis de Viabilidad Económica ex post” realizado, no constituye un análisis robusto que permita establecer la eficiencia del programa, dado que solo incluyó las 10 obras de la muestra representativa del programa, que significaron un 20% del presupuesto del componente 2.

El PCR también presenta el análisis de costos y tiempos excedidos (CTOA), reconociendo que al realizar el análisis de evaluación económica ex post de los tramos de la muestra representativa, se incluyó menos del 60% del presupuesto del programa.

Con base en lo anterior y siguiendo las guías de PCR 2020, cuando un CBA es factible pero no puede usarse como base para el análisis de eficiencia, el criterio de Eficiencia debe calificarse como Parcialmente insatisfactorio si el proyecto se clasifica como "Satisfactorio" en el PMR. En este caso, los indicadores de desempeño del programa en el ciclo PMR 2020 indicaron la existencia de “alerta” y en los demás ciclos PMR el programa fue clasificado con “Satisfactorio”, concluyendo en 2022 con “Satisfactorio”.

En consecuencia, y conforme a las guías de PCR 2020, OVE califica la eficiencia como “Parcialmente insatisfactorio”. (Administración: Parcialmente Insatisfactorio).

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Con respecto a la sostenibilidad de los resultados alcanzados, el PCR afirma que depende de la continuidad de las acciones de fortalecimiento institucional y de los instrumentos de gestión para garantizar la operación del sistema de planeamiento vial, implantación y mantenimiento de la red vial de acuerdo con el plan estatal de carreteras, y del mantenimiento y mejora continua de la red vial.

También afirma que existen evidencias de que el gobierno del ESP ha logrado la ampliación de los canales de comunicación, la implementación y mejoras del sistema de control de expropiaciones, la mejora de los mecanismos de quejas y reclamos, más participación de los especialistas ambientales de la gerenciadora, implantación del Programa de Comunicación e Interacción Social (PICS) y del Plan de Educación Socioambiental (PESA), agilidad en la resolución de cuestiones socioambientales, revisión del Sistema de Gerenciamiento Ambiental y Social (SGAS). Además, el PCR cita la existencia de recursos del Plan Plurianual 2020-2023 y de otras operaciones de crédito con el Banco. Sin embargo, el PCR expone también que hay

## 8. SOSTENIBILIDAD

obras en curso que no fueron finalizadas (según el ESRR de mayo de 2023 se trata de pequeños tramos de carreteras urbanas del ESP). También expone que, dada la continuidad de implementación del Programa de Recuperación de Carreteras del ESP y la experiencia consolidada del DER-SP, no se identificaron riesgos de continuidad de los resultados. El OE será responsable por el cumplimiento de los compromisos de mantenimiento vial establecido contractualmente en las carreteras intervenidas por el programa.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), y (ii) Divulgación de información (OP-102).

El informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR) de mayo de 2023 otorgó a la operación una calificación global de riesgo ambiental y social Moderado y una calificación de desempeño en materia socioambiental de Satisfactorio. Se indicó que el OE implementó adecuadamente el Plan de Acción Ambiental, Social y de Salud y Seguridad (ASSS), resultado de una auditoría independiente de 2018. En respuesta al accidente fatal ocurrido en una de las obras en octubre de 2021, el DER-SP revisó el procedimiento de comunicación en su SGSS y los planes de contingencia y emergencia. También finalizó el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) específico para la fase de operación de carreteras y estaba finalizando el nuevo Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS) atendiendo al ASSS. El programa finalizó sin pasivos ambientales o sociales, con registro de 8 acciones judiciales de liberación de faja de dominio en estado avanzado de negociación. Además, el ESRR expone que la calificación de riesgo Moderado se debe a que actualmente falta concluir algunos tramos de vías municipales.

Considerando todo lo expuesto, OVE califica la Sostenibilidad de este programa como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del programa es de **Parcialmente Infructuoso**, como resultado de una calificación de Satisfactorio en Relevancia y Sostenibilidad, Parcialmente Insatisfactorio en Eficiencia e Insatisfactorio en Efectividad.

OVE coincide con la Administración en la calificación final del programa, aunque no coincide en la calificación del criterio central de Efectividad.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Según el PCR, el Organismo Ejecutor (OE) calificó el desempeño del Banco como "Satisfactorio" considerando los siguientes criterios: (i) actividades con la calidad requerida en la etapa de preparación, inicio y ejecución del programa, (ii) calidad de trabajo en la fase de

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

análisis de aprobación de procesos, (iii) actuación proactiva de los equipos del Banco en el desarrollo de acciones que involucraran al componente de Fortalecimiento Institucional y a los análisis de procedimientos relacionados a las obras y proyectos de ingeniería.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada. La lógica vertical del diseño del programa fue clara, aunque con algunas deficiencias que han sido señaladas en la sección “6. Relevancia”. Las actividades previstas fueron apropiadas para lograr el producto previsto, que permitiría lograr los objetivos específicos y el objetivo general del programa.

En la preparación de la operación (PP), se incluyeron indicadores de resultado para los que una mejora se evidencia en su disminución (COV y CTV), aunque se establecieron valores de línea de base menores a los valores meta, que no pudieron ser explicados en el PCR y que afectaron la calificación de Efectividad del programa.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactorio.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### **2. Calidad de la supervisión**

El OE calificó como Satisfactorio el desempeño del Banco en la supervisión, expuesta en el primer párrafo de la subsección anterior. El PCR indica, además, que en cuestiones socioambientales el OE destacó la interacción entre el equipo social y ambiental de la gerenciadora y los especialistas de ESG del Banco, en especial en la implementación de acciones de prevención durante la pandemia de COVID-19 y en la ejecución de los programas de comunicación e interacción social y Salud y Seguridad en el Trabajo.

Cabe mencionar que los problemas con los indicadores COV y CTV mencionados en la sección anterior, no fueron subsanados durante la implementación del programa.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactorio.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

(Administración: Satisfactorio)

<b>Calificación de desempeño del Banco</b>	Satisfactorio
--	---------------

## **11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO**

El PCR destaca algunos aspectos positivos del desempeño del OE, a saber:

- transparencia en los procesos licitatorios resultando en disminución de costos de contratación de las obras y adopción de los documentos modelo del Banco,
- agilidad en los procesos,
- relación entre el DER-SP y el Banco,
- el monitoreo de la ejecución del programa estuvo basado en la programación de actividades,

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

- los estados financieros del programa fueron auditados anualmente por una empresa auditora independiente acreditada por el Banco, según lo establecido en el contrato de préstamo.

Asimismo, el PCR destaca que el OE solicitó ampliaciones de plazo unidas a demoras en la ejecución y que hubo complicaciones en la implementación de la evaluación económica ex post del programa, a pesar de los repetidos pedidos del equipo del Banco al OE para que proporcione información sobre todos los tramos intervenidos por el programa en la evaluación económica ex post. Además, el PCR indica en la sección de Conclusiones y Recomendaciones, que: (i) hubo problemas en la definición de los valores de metas y línea de base de algunos indicadores que no fueron explicadas, (ii) se evidenció falta de organización y extravío de archivos que dificultaron el monitoreo del programa, (iii) hubo atrasos en los procesos de expropiaciones, habiéndose cerrado el programa con 32 procesos de expropiación pendientes de resolución (situación que sucede históricamente).

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Parcialmente Insatisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Parcialmente Insatisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, aunque no siempre basadas en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en tres dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, organizacional y gerencial, y de procesos y actores públicos.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Resulta importante mantener los archivos en un lugar seguro, con la información, estudios y datos del programa (ante la evidencia de falta de organización del OE y archivos extraviados, lo que complicó el monitoreo).
- Dialogar con el OE con anticipación para garantizar que el análisis ex post esté de acuerdo con el Plan de Monitoreo y considere todos los productos del programa (ante problemas evidenciados en la evaluación económica ex post del programa, ver sección “7. Eficiencia”),
- Reforzar los canales de atención y consultas, e implementar atención individualizada involucrando a la Coordinadora de Expropiaciones, para evitar pasivos sociales en el próximo contrato.
- Dado que los indicadores de resultado deberían haberse definido con valores meta menores a los valores de línea de base y algunos no cumplieron esta premisa, sin haberse registrado los motivos de esas definiciones, se recomienda la elaboración de una nota técnica justificando los motivos y que sea firmado y registrado en la Misión de Arranque del programa.
- Se recomienda evaluar toda la Matriz de Resultados del programa durante la Misión de Arranque y realizar un análisis crítico de la necesidad de cada uno de los indicadores incluidos.

Entre las lecciones aprendidas, se destacan las siguientes (sintetizado por OVE):

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

- El uso de herramientas digitales, la implantación del programa de comunicación e interacción social y del plan de educación socioambiental, se adaptaron al periodo de pandemia COVID-19 y contribuyeron al buen gerenciamiento y la continuidad de las obras durante la pandemia.
- La implementación de herramientas de gestión como: (i) soluciones para gerenciamiento financiero de pagos/desembolsos, (ii) ampliación de los canales de comunicación por medios digitales, (iii) mejora de los mecanismos de quejas y reclamos, (iv) la inclusión de herramientas de IA para la gestión de activos, aseguraron una mayor efectividad en la comunicación con los actores involucrados.
- Dadas las dificultades del OE para resolver en tiempo oportuno cuestiones relacionadas a expropiaciones, con el objetivo de evitar retrasos en su ejecución, antes de iniciar cualquier intervención que requiera expropiaciones de inmuebles debe garantizarse que existan los recursos suficientes, tanto presupuestarios como financieros aprobados, documentación de los inmuebles y evaluaciones de organismos reconocidos.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del programa de manera clara, aunque con algunas deficiencias.

A continuación, se exponen comentarios específicos relacionados a las deficiencias que posee el PCR.

- Como se ha señalado, si bien el PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020, en la sección de efectividad no aplicó las fórmulas para determinación de porcentajes logrados de los indicadores de resultado del objetivo 1 (Tabla 2 del PCR).
- Error de cálculo de valor logrado y porcentaje logrado del único indicador de resultado del objetivo 2 (ver Sección “6. Efectividad”).
- El PCR no explica las razones de los montos cancelados de una parte del préstamo.
- Si bien para la sección de eficiencia se reconoce que el análisis costo beneficio es limitado, ya que considera solo los 10 tramos de la muestra representativa (y por ende se utiliza el CTOA), la sección de efectividad no internalizó en el cálculo de logro de los objetivos las otras 14 obras que no cuentan con mediciones de resultados.

Las lecciones aprendidas y recomendaciones identificadas son, además, en gran medida relevantes, aunque no siempre basadas en la evidencia presentada en el PCR.

Calificación de calidad del PCR	Regular
---------------------------------	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Fortalecimiento de la Inclusión Social y de Redes de Atención PROREDES Fortaleza		
<b>Número(s) de proyecto</b>	BR-L1414		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3678/OC-BR		
<b>Monto original</b>	US\$65.475.000		
<b>Año de aprobación</b>	2016		
<b>Fecha original de cierre</b>	12/28/2021		
<b>Fecha real de cierre</b>	5/6/2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	Municipio de Fortaleza		
<b>Unidad ejecutora</b>	Perfectura Municipal de Fortaleza		
<b>Sector</b>	Salud		
	Estimado	Final	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$130.950.000 (BID US\$65.475.000, GdB US\$65.475.000)	US\$129.398.891,61 (BID US\$65.158.142,12, GdB US\$64.240.749,49)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0		US\$0
<b>Monto cancelado</b>			US\$316.857,88

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Excelente
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Anais Anderson	
<b>Revisado por:</b>	Monika Huppi	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

De acuerdo con la Propuesta de Préstamo y el Contrato de Préstamo, el objetivo general del Programa era contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población y reducir las conductas de riesgo de jóvenes en situación de vulnerabilidad en el Municipio de Fortaleza (MF). También establece que el PROREDES Fortaleza busca alcanzar estos objetivos mediante la consolidación y expansión de las redes integradas de servicios de salud y de las redes de inclusión social para la juventud en el MF.

Es importante aclarar que ni el texto principal de la Propuesta de Préstamo ni la matriz de resultados diferían entre objetivos generales y específicos. Por lo tanto, el Informe de Terminación de Proyecto (PCR por sus siglas en inglés) formula los objetivos específicos a partir de los objetivos de los componentes I y II del programa de la siguiente manera: i) *Ampliar el acceso y la calidad de los servicios de salud de media complejidad, así como mejorar su integración con la atención básica, con el fin de perfeccionar el modelo de Redes de Atención en Salud.* y ii) *Consolidar la oferta municipal de actividades de formación, culturales, deportivas y de prevención de conductas de riesgo para la población joven de Fortaleza.* OVE está de acuerdo con la formulación de los objetivos del PCR al considerar que incorpora los objetivos de expansión de las redes integradas de servicios de salud y de las redes de inclusión social para la juventud planteados en el objetivo general del Programa.

Dado lo anterior, OVE tomará en cuenta los siguientes objetivos en esta validación:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Ampliar el acceso y la calidad de los servicios de salud de media complejidad, así como mejorar su integración con la atención básica, con el fin de perfeccionar el modelo de Redes de Atención en Salud (RAS).
Objetivo 2	Consolidar la oferta municipal de actividades de formación, culturales, deportivas y de prevención de conductas de riesgo para la población joven de Fortaleza.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Fortalecimiento de la Atención Especializada de Media Complejidad en Salud** (US\$60.045.500 monto original; US\$57.983.765,67 monto ejecutado). Este componente buscaba ampliar el acceso y calidad de los servicios de media complejidad mediante la construcción de cinco policlínicas de consultas especializadas y de apoyo diagnóstico y terapéutico, la construcción de 22 Unidades Básicas de Salud, la elaboración de estudios y del proyecto ejecutivo para un hospital, y talleres para mejorar la capacidad gerencial, entre otros.

**Componente 2: Desarrollo de Políticas Inclusivas para Jóvenes** (US\$68.814.500 monto original; US\$55.487.122,63 monto ejecutado). Este componente buscaba consolidar la oferta municipal de actividades para la población joven mediante la construcción, adquisición de equipamientos y operación de tres Centros Urbanos de Cultura y Arte (CUCAs) y tres Centros de Artes y Deportes Unificados (CEUs), la implementación de programas de profesionalización y mejora de las capacidades de jóvenes vulnerables, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la política de juventud.

**Componente 3: Seguimiento y Administración** (US\$2.090.000 monto original; US\$2.131.505,65 monto ejecutado). Este componente busca apoyar al MF en la coordinación y ejecución del programa.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

El proyecto experimentó cambios después de su aprobación, aunque no fue formalmente reestructurado. Estos cambios se realizaron en dos principales momentos:

- **Entre la aprobación y elegibilidad:** Aunque el proyecto fue aprobado el 11 de mayo de 2016, debido al proceso de ratificación legislativa en Brasil, el programa alcanzó elegibilidad dos años después, el 17 de mayo de 2018. Durante la misión de arranque realizada en febrero de 2018, los equipos técnicos del programa realizaron revisiones en la matriz de indicadores debido al tiempo transcurrido entre la aprobación y la firma. En esta revisión, se eliminaron indicadores de impacto e indicadores de resultado relacionados con el componente 2, aunque fueron reemplazados por otros. Además, se excluyeron algunos productos que ya habían sido completados antes de la misión de arranque o productos diferentes que se agruparon en uno solo. Estos cambios se realizaron con el objetivo de asegurar una mayor efectividad en el logro de los resultados y objetivos del proyecto y quedaron reflejados en el PMR del ciclo siguiendo la primera elegibilidad (PMR+E).
- **Entre la ejecución y el cierre del proyecto:**
  - **Cambios en el diseño:** Durante la pandemia de COVID-19, la Unidad Ejecutora del componente de salud (componente 1) solicitó que el Programa contribuyera para hacer frente a la crisis sanitaria. En respuesta, se realizaron ajustes en la distribución de los recursos entre los componentes del proyecto para incluir la compra de pruebas rápidas y aumentar la capacidad de las unidades de salud. Estos ajustes implicaron la incorporación de nuevos productos para reflejar estas acciones. Según el PCR estos cambios se lograron sin afectar las actividades inicialmente planeadas gracias a la valorización del dólar frente al real. El componente 1 también sufrió cambios en diseño al modificar el producto “proyecto ejecutivo de preinversión y estudios del Hospital de Nuestra Señora de la Concepción” a “la construcción del Anexo del Hospital IJF II” con el propósito de cubrir la creciente demanda de pacientes con enfermedades y traumas de alta complejidad. Otra modificación relevante fue la reducción en el número de policlínicas construidas, que pasó de una meta de 5 a 3 policlínicas construidas. Adicionalmente, el desarrollo de los protocolos de atención de hipertensión y diabetes, cuidado materno-infantil, y los módulos del sistema integrado de información de salud fueron eliminados. No obstante, el PCR argumenta que se debe a que fueron realizados antes de la misión de arranque. Finalmente, el componente de políticas para jóvenes (componente 2) también disminuyó el número de centros CEU, pasando de 3 a 2 centros construidos, equipados y en funcionamiento.
  - **Modificaciones en la Matriz de Resultados:** Hubo cambios en la definición de indicadores de resultado después del PMR+E, aunque estos no alteraron su esencia. Asimismo, dos resultados de impacto modificaron la población objetivo que medían debido a ajustes metodológicos en la fuente de información. Algunos indicadores también experimentaron ajustes en sus metas. Por último, se excluyeron dos indicadores de resultado asociados al componente 1 (ver sección de efectividad para un análisis detallado de los cambios en este aspecto).

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

En la última década las enfermedades crónicas no transmisibles se han convertido en la principal causa de muertes en la población del MF, reflejando tendencias epidemiológicas similares a las del resto del país. Desde 2013, el gobierno local ha trabajado en la reorganización del sistema de salud para responder eficientemente al panorama epidemiológico, reestructurando las Redes de Atención a la Salud (RAS) con énfasis en la atención primaria. Sin embargo, la oferta de atención especializada aún es insuficiente.

Por otro lado, la población joven de Fortaleza, que constituye aproximadamente el 30% del total, se enfrenta a desafíos significativos, con dos tercios de ellos procedentes de hogares en situación de pobreza en barrios considerados peligrosos. Altas tasas de abandono escolar y desempleo caracterizan a esta demografía, siendo los jóvenes afrodescendientes y del sexo masculino particularmente susceptibles a la violencia. En respuesta, Fortaleza ha expandido la gama de servicios destinados a la juventud, destacando el Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventud (PIPPJ), que incluye la construcción CUCAs y CEUs para proporcionar actividades formativas y recreativas. A pesar de estos avances, aún se necesita expandir las redes de atención y mejorar la integración de servicios.

El Programa PROREDES busca abordar estas necesidades, enfocándose en la expansión de servicios especializados de salud y fortalecimiento de las RAS, así como en continuar y unificar los programas enfocados en la población joven.

Al momento de la aprobación, el Programa estuvo alineado con el [Plan Plurianual de Fortaleza 2014-2017](#), específicamente con tres objetivos: fomentar la atención integral de la salud (obj1.1), brindar atención integral a la juventud, con énfasis en la inserción cultural, intelectual, social y económica (obj4.1), promover el cuidado de los jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad (obj4.2).

Al momento de la implementación y el cierre, el Programa estuvo alineado con el [Plan Plurianual de Fortaleza 2018-2021](#), específicamente con dos objetivos del eje de Vida Comunitaria y Bienestar (Eje III), incluyendo la mejora de la salud de la población (obj1) y la promoción de la atención integral a la juventud, con énfasis en la inserción productiva y social, especialmente para los jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad social (obj3).

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Al momento de la aprobación, el Programa estuvo alineado con la Estrategia Banco País con Brasil 2016-2018 (GN-2850) con el objetivo estratégico (OE) de “ampliación y mejoramiento de la red de atención primaria en salud” y el resultado esperado (RE) de ampliación del acceso e incremento de la calidad de los servicios de salud de atención primaria. Durante el cierre, el Programa estuvo alineado con la EBP 2019-2022 (GN-2973), específicamente con el OE de “Mejorar la gestión, y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de Educación y Salud” y el RE de Ampliar el acceso y la calidad de los servicios de atención primaria. Además, también se encontraba alineado con el OE de “Mejorar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana en el control y prevención de crímenes violentos” y el RE de Reducir los

## 5. RELEVANCIA

crímenes violentos contra el patrimonio debido a que el Programa buscaba reducir las conductas de riesgo de jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante el aumento de la oferta municipal de actividades de formación, culturales y deportivas.

Además, el Programa también se encontró alineado en la ejecución y en el cierre con el Nuevo Marco de Resultados Corporativo 2020-2023, específicamente con los indicadores de resultados de beneficiarios de servicios de salud, y beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

Este programa se insertó en un contexto donde el MF ya estaba trabajando en mejorar el acceso y la calidad de los servicios de atención primaria de salud mediante el Sistema Único de Salud y la estrategia de las Redes de Atención en Salud por parte del MF para responder más eficientemente al cuadro epidemiológico actual, regido por las enfermedades crónicas no transmisibles, las cuales se habían convertido en la principal causa de muerte en el MF en la última década. Además, Fortaleza también había estado activamente trabajando en expandir la oferta de servicios de la juventud para reducir las conductas de riesgo en jóvenes, creando el [Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventud](#), apoyado por el Banco en 2009.

**La lógica vertical del programa asociada al objetivo específico 1 (salud) fue adecuada tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto.** En cuanto a *ampliar el acceso y la calidad de los servicios de salud de media complejidad, así como mejorar su integración con la atención básica*, el proyecto tuvo una lógica vertical en diseño adecuada, ya que las actividades propuestas tenían una relación clara con los productos que esperaban generar, y los productos a su vez tenían una relación clara con los objetivos. Si bien las actividades y productos pudieran haber puesto más énfasis en la calidad de la provisión de servicio, el informe de cierre de la contraparte indica que se adoptó un modelo de gestión por resultados para la prestación de los servicios, un aspecto clave para la gestión en atención médica de calidad. Durante la ejecución, el proyecto experimentó modificaciones, pero ninguna afectó su lógica vertical de manera significativa. En primer lugar, se redujo el número de policlínicas de 5 a 2 y, por otro lado, se construyó un anexo para el hospital IJF II, el cual no estaba inicialmente contemplado (solo se había planeado el estudio de preinversión). Esta reducción en el número de policlínicas construidas fue compensada por la construcción del anexo hospitalario, por lo que no hay indicios de que esto haya afectado la lógica vertical del proyecto. En segundo lugar, aunque se eliminaron el desarrollo de los protocolos de atención de hipertensión y diabetes, y cuidado materno-infantil, y los módulos del sistema integrado de información de salud del proyecto, el PCR explica que los protocolos se realizaron antes de la misión de arranque (febrero de 2018). Los seminarios de gestión de equipos de salud se mantuvieron, y según el PCR, un estudio sobre la implementación de los protocolos encontró que estos se aplicaron en la red, por lo que este cambio no afectó la lógica vertical del proyecto de manera significativa.

La lógica vertical de *consolidar la oferta municipal de actividades de formación, culturales, deportivas y de prevención de conductas de riesgo para la población joven de Fortaleza* y su cadena de resultados es adecuada. El programa plantea diversas acciones y actividades para consolidar la oferta municipal de actividades de formación para jóvenes en riesgo principalmente a través de la construcción de centros CUAC (manejados por MF) y centros CEU (manejados por el gobierno federal), la capacitación de jóvenes, así como el desarrollo

## 5. RELEVANCIA

de protocolos de gestión para los centros. Sin embargo, el programa sufrió modificaciones durante la ejecución, disminuyendo el número de centros CEU construidos y en funcionamiento de 3 a 2 centros, aunque no afectaron la lógica vertical del proyecto ya que no afectó el número de beneficiarios.

En resumen, el proyecto estuvo alineado con las necesidades y prioridades del país, así como con las EBP y prioridades corporativas. La lógica vertical en diseño fue adecuada para ambos objetivos y se mantuvo durante su ejecución. En consecuencia, OVE no está de acuerdo con la calificación de la Administración de “Satisfactoria” y considera la relevancia “Excelente”.

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 11 de mayo de 2016 y alcanzó la elegibilidad el 17 de mayo de 2018. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del ciclo siguiendo elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2018 para propósitos de esta validación (PMR+E).

El proyecto presentó modificaciones en su matriz de resultados (MR) entre la PP y el PMR+E, debido a que el programa alcanzó elegibilidad dos años después de su aprobación por el proceso de ratificación legislativa en Brasil. Estos ajustes en la MR fueron realizados por los equipos técnicos del proyecto durante la misión de arranque, lo que implicó la sustitución de dos indicadores de impacto relacionados con el componente 2 y la exclusión de algunos productos que ya se habían completado antes de la misión de arranque (i.e. protocolos de salud), así como la combinación de diferentes productos en uno solo. Estos cambios no afectaron la lógica vertical del proyecto y quedaron reflejados en el PMR+E. OVE acepta estos ajustes dado que están dentro del plazo permitido.

Además, el proyecto presentó modificaciones en su MR entre el PMR+E y el cierre del proyecto. Estas modificaciones incluyeron cambios en la definición de indicadores de resultado, eliminación de algunos de ellos, ajustes en las metas de productos e inclusión de nuevos productos. Estos cambios se detallan en el análisis por objetivo específico y en el análisis de los productos.

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo 1: Ampliar el acceso y la calidad de los servicios de salud de media complejidad, así como mejorar su integración con la atención básica, con el fin de perfeccionar el modelo de Redes de Atención en Salud (RAS).**

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.0 Tasa anual de hospitalizaciones por diabetes mellitus y sus complicaciones en la población de 30 a 69 años de edad, residente en Fortaleza <sup>a</sup>	Tasa de hospitalización por 10.000 habitantes	1	0,8	0,1	450%	1
1.1 Tasa anual de hospitalizaciones por accidente cerebrovascular en la población de 30 a 69 años de edad residente en Fortaleza <sup>a</sup>	Tasa de hospitalización por 10.000 habitantes	2,3	2	0,3	667%	1
1.2 Tiempo promedio en días de espera entre la entrada en la fila de espera y la confirmación de la cita en: Endocrinología adulto <sup>b</sup>	Días	1.915	180	0	0%	0
1.3 Tiempo promedio en días de espera entre la entrada en la fila de espera y la confirmación de la cita en: Neurología adulto <sup>b</sup>	Días	729	180	0	0%	0
1.4 Beneficiarios que reciben servicios de salud	Beneficiarios	1.587.000	1.750.000	2.389.300	492.2%	1
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0,60</b>

Nota: <sup>a</sup> El rango de edad del indicador cambió de 30-59 a 30-69 entre el PMR+E y el cierre, debido a cambios en la metodología de la fuente (DATASUS). Por tanto, el ajuste en la definición del indicador es aceptada por OVE. <sup>b</sup> Este indicador estaba incluido en el PMR+E pero fue excluido en el PCR sin una justificación adecuada. Por tanto, OVE considera este indicador.

Se propusieron cinco indicadores de resultado para medir este objetivo específico, de los cuales tres (1.0, 1.1, y 1.4) alcanzaron sus metas. Los productos que apoyaron este resultado fueron la construcción de 3 policlínicas de especialidades, 22 nuevas unidades básicas de salud, talleres y seminarios para mejorar la capacidad gerencial y clínica de los equipos de salud, entre otros.

*Indicador 1.0 e indicador 1.1:* Ambos indicadores sufrieron una modificación en la población objetivo que medían debido a ajustes metodológicos en la fuente de información (DATASUS), que pasó de rango de edad de 30-59 a 30-69. Este ajuste en la definición del indicador es aceptado por OVE. Estos indicadores, según evidencia citada en el PCR, ayudan a medir, de manera indirecta, la disponibilidad de acciones básicas de prevención y control (diagnóstico precoz, tratamiento y educación para la salud) de enfermedades crónicas no transmisibles. En cuanto a su progreso, la meta fue superada, con un porcentaje logrado de 450% para el indicador 1.0 y un porcentaje de logro de 667% para el indicador 1.1. El PCR menciona que probablemente la meta original de ambos indicadores fue subestimada dado el porcentaje de logro.

## 6. EFECTIVIDAD

*Indicador 1.2 e indicador 1.3:* Ambos indicadores estaban incluidos en el PMR+E pero fueron excluidos del PCR sin una justificación adecuada. De acuerdo con las directrices para PCR 2020, todos los indicadores incluidos en la MR del PMR+E deben ser reportados. Por lo tanto, OVE los está incluyendo en esta validación.

*Indicador 1.4:* La meta fue superada en 492.2%, mostrando un aumento en el acceso a servicios de salud que pasó de 1.587.000 beneficiarios en 2017 a 2.389.300 beneficiarios en 2021 según DATASUS.

En cuanto a la atribución de resultados, se realizó una evaluación de impacto utilizando controles sintéticos para medir el impacto de la intervención en los indicadores de hospitalización y mortalidad por diabetes y accidentes cerebrovasculares. La evaluación de impacto encuentra un efecto positivo y significativo tanto en la reducción de hospitalizaciones como en la reducción de mortalidad para ambas enfermedades crónicas no transmisibles. Sin embargo, el PCR no menciona que se adoptó un modelo de gestión por resultados para la entrega de los servicios de salud, lo cual, según el PCR de la contraparte, parece haber sido una parte fundamental para el logro de los resultados del proyecto.

Debido a que la tasa de logro promedio fue 0,6, OVE califica este objetivo específico como “parcialmente insatisfactorio”.

### Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

### **Objetivo 2: Desarrollo de Políticas Inclusivas para Jóvenes**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.0 Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza.	Beneficiarios	25.272	122.516	645.509	638%	1
2.1 Beneficiarios de actividades del área de derechos humanos de la Red CUCA	Beneficiarios	6.000	10.000	29.080	577%	1
2.2 % de Jóvenes que participa en la RED CUCA que completa cursos en que se inscribe: 1 - Educación;	% de jóvenes de 15 a 29 años	60	65	98,75	775%	1
2.3 % de Jóvenes que participa en la RED CUCA que completa cursos en que se inscribe: 2 - Deportes;	% de jóvenes de 15 a 29 años	70	75	86,32	326%	1
2.4 % de Jóvenes que participan en el programa Juventud Sin Fronteras (JSF) que lograron progresar en dos niveles el en idioma del país de destino	% de jóvenes de 15 a 29 años	20	30	92	720%	1
2.5 Índice de Habilidades Emocionales de los jóvenes participantes en Actividades de Intercambio, creación de empresas y Projovem	Índice	0	0,12	0,09	75%	0,75
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,96

## 6. EFECTIVIDAD

*Indicador 2.0:* Para la medición de este indicador, se utilizó la información de los centros CUCA. La cantidad de beneficiarios fue de 645.509 al final de la intervención, lo cual supuso un avance del 638% lo cual menciona el PCR que se debe a que las acciones del Programa superaron las expectativas originales.

*Indicador 2.1:* Un total de 29.080 jóvenes se beneficiaron de las actividades del área de derechos humanos de la Red CUCA, superando la meta establecida para este indicador en más del 577%, que era de 10.000 jóvenes beneficiados. El PCR considera que la meta original estaba subestimada.

*Indicador 2.2 e indicador 2.3:* Ambos indicadores superaron la meta establecida con un porcentaje de logro de 775% para el indicador 2.2, y un logro de 326% para el indicador 2.3.

*Indicador 2.4:* Este indicador fue calculado con datos de 2019, ya que debido a la pandemia de COVID-19 no hubo mediciones en 2020 y 2021. El resultado obtenido fue que el 92% de los estudiantes mostraron progreso en dos niveles en el idioma del país de destino.

*Indicador 2.5:* Este indicador fue calculado con datos de 2019, ya que debido a la pandemia de COVID-19 no hubo mediciones en 2020 y 2021. El resultado obtenido mostró un incremento de 0,09 en el índice de habilidades de los jóvenes que participaron en actividades de intercambio, creación de empresas y ProJoven, lo que representa un avance del 75%.

En cuanto a la atribución de resultados, el programa llevó a cabo una evaluación de impacto cuasiexperimental mediante el método de diferencias en diferencias, utilizando la variación temporal en la apertura de los centros CUCA en las localidades para medir cambios en conductas de riesgo, como la conciencia en cómo evitar embarazos no deseados, la propensión al abandono escolar y la tendencia a portar armas. Esta evaluación encontró efectos positivos y significativos. Sin embargo, el PCR no menciona que se adoptó un modelo de gestión por resultados para la entrega de los servicios, lo cual, según el PCR de la contraparte, parece haber sido una parte fundamental para el logro de los resultados del proyecto.

Debido a que la tasa de logro promedio fue 0,96, OVE califica este objetivo específico como “satisfactorio”.

### Calificación del objetivo 2: Satisfactorio

## 2. Productos

Con relación a los productos de la operación, hubo ajustes respecto a lo originalmente planeado. Para el componente 1, como se mencionó en la sección de componentes (sección 4), se solicitó que el Programa contribuyera para hacer frente a la crisis sanitaria. En respuesta, se introdujeron dos productos asociados a la respuesta de COVID-19: (i) Unidades de Salud con capacidad incrementada para atender a pacientes de COVID-19, mediante la adquisición de equipos, equipos de protección personal y mobiliario; y (ii) Adquisición de pruebas rápidas para el diagnóstico de COVID-19. Esos cambios se lograron sin afectar las actividades inicialmente planeadas gracias a la valorización del dólar frente al real. Además, tres indicadores de producto sufrieron ajustes de meta después del PMR+60 donde solo uno de ellos (policlínicas de especialidades construidas) redujo su meta de 5 a 3 debido a una

## 6. EFECTIVIDAD

modificación contractual realizada en 2021, que incluyó la eliminación de productos inicialmente previstos, así como la reducción del valor de la contrapartida y la reasignación de recursos entre los componentes, lo que implicó la exclusión de la construcción de dos políclínicas. Sin embargo, se construyó la Anexo del Hospital IJF II, el cual no estaba inicialmente contemplado (solo se había planeado el estudio de preinversión). Por otro lado, se eliminaron los productos relacionados a los protocolos de atención de hipertensión y diabetes, cuidado materno-infantil, y los módulos del sistema integrado de salud debido a que fueron realizados antes de la misión de arranque. Además, aunque el PMR reporta que se llevaron a cabo los 3 seminarios para mejorar la gestión de equipos de salud, no queda claro si en verdad fueron realizados, ya que la información financiera indica que no se gastó nada en los seminarios. Finalmente, en el componente de políticas para jóvenes (componente 2) también se redujo el número de centros CEU, pasando de 3 a 2 centros construidos, equipados y en funcionamiento.

En cuanto a su ejecución, 12 de los 14 indicadores de producto de ambos componentes alcanzaron su meta, con una tasa de logro promedio de 0,96.

Basado en la calificación de parcialmente insatisfactorio en uno de los dos objetivos específicos del programa, la calificación general de efectividad queda como “parcialmente insatisfactorio”, lo cual diverge con la calificación asignada por la Administración de “satisfactorio”.

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

El análisis de eficiencia del PCR se basó en una evaluación de costo-beneficio ex post (ACB) enfocado en los beneficios del primer componente del programa, dejando de lado la incorporación del segundo componente para el análisis, aunque este sí había sido incorporado para el ACB ex ante.

Para llevar a cabo el ACB, se incluyeron los costos del proyecto desde el inicio hasta el cierre de operaciones equivalente a un monto igual a US\$127.070.000 que incluyen los recursos del banco y de contrapartida. Sin embargo, el PCR justifica que como los desembolsos se realizaron entre 2018 y 2021 se utilizaron valores ajustados a 2021 para el análisis, totalizando US\$134.500.000 millones

Para calcular los beneficios económicos del componente 1, el PCR replica el análisis ex ante usando como principal beneficio los años de vida ajustados por discapacidad (AVADs), sin tomar en cuenta los resultados reales alcanzados por el proyecto como se espera en un ACB ex post. Los AVADs, según lo descrito en el estudio de Mathers y Fox-Rushby y Hanson, son una medida comúnmente utilizada para estimar la carga global de enfermedades y comparar la efectividad de intervenciones de salud. El ACB espera una reducción significativa de AVADs, especialmente en áreas prioritarias como enfermedades crónicas y salud materno-infantil (aunque la inclusión de AVADs de salud materno-infantil no se encuentra bien sustentada, como se discute más adelante). Para asignar un valor monetario a los AVADs obtenidos por el proyecto, se asume que estos equivalen a un año de productividad total obtenida. La productividad puede evaluarse mediante el PIB per cápita para el año respectivo de análisis.

## 7. EFICIENCIA

Con base en estos supuestos, el ACB calcula una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 22,35% bajo el supuesto de un horizonte de beneficios de 5 años. Utilizando una tasa de descuento de 4%, el análisis registro un valor presente líquido de US\$54 millones con una relación costo-beneficio de 1,49. Además, el PCR presenta un análisis de sensibilidad, variando la tasa de descuento de 3% a 12% y variando las estimaciones de crecimiento del PIB de 0,7% a 3% y variando el factor de eficiencia de las líneas de atención, mostrando que la relación costo-beneficio es mayor a 1 en todos estos escenarios.

Sin embargo, OVE considera que el ACB contiene deficiencias importantes y, por tanto, no es un análisis creíble sobre la eficiencia del programa. A continuación, se discuten dichos supuestos de los cuales OVE considera que falta profundizar y/o aclarar:

- Los beneficios del ACB no se basan en los resultados reales alcanzados por el proyecto, como la reducción de hospitalizaciones por enfermedades cardiovasculares o por diabetes y la reducción de la mortalidad por estas enfermedades. En su lugar, se toman de AVADs calculados por la literatura, y no hay evidencia de que los resultados alcanzados por este proyecto respalden este supuesto. Además, no está claro por qué el ACB incluye en el cálculo los AVADs relacionados con la salud materno-infantil. El proyecto se centraba en enfermedades crónicas, y por tanto los indicadores de salud se centraban en enfermedades cardiovasculares y diabetes.
- Los AVADs de diferentes intervenciones se suman para obtener un AVAD global para enfermedades crónicas. Sin embargo, no hay evidencia de que las diferentes intervenciones para las cuales se suman AVADs fueran realmente respaldadas por el proyecto, ni hay una justificación clara para sumar los AVADs de diferentes intervenciones, ya que esta suma puede llevar a la duplicación de beneficios.
- El análisis toma como base a toda la población de Fortaleza, aunque el proyecto no construyó unidades de salud y policlínicas que atendieran a toda la población. Los beneficios deberían haberse basado en la población real atendida por estos establecimientos de salud y no en el supuesto de que se cubriría al 70% de la población bajo el Programa de Salud Familiar.
- El ACB establece un parámetro de efectividad marginal, el cual aplica una fracción a los AVADs debido al aumento en cobertura y otro debido al aumento en calidad de los servicios. Sin embargo, el análisis no da una justificación para el monto usado para estas fracciones.

Dada la discusión anterior, se concluye que, si bien el análisis ex post arrojó una TIR mayor a la tasa de descuento (criterio que implicaría calificar la eficiencia del proyecto como Excelente), este análisis presenta importantes deficiencias. Por lo tanto, OVE no puede basar la calificación de eficiencia en él y utiliza el CTOA para evaluar la eficiencia del proyecto. Las calificaciones en los PMRs fueron siempre satisfactorias. Por tanto, siguiendo las Directrices para PCRs, la calificación de eficiencia queda como “parcialmente insatisfactorio”, lo cual diverge con la calificación asignada por la Administración de “satisfactorio”.

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR discute las medidas y capacidades generadas para la continuación de resultados logrados asociados a la continuación de los resultados.

Respecto a los riesgos institucionales relacionado a posibles cambios en la administración municipal, el PCR argumenta que, aunque no se tomaron medidas de mitigación específicas para el futuro, la probabilidad de ocurrencia es baja debido a que las intervenciones en salud y programas para jóvenes están alineadas con las prioridades tanto de Fortaleza como del país. Además, menciona que estas intervenciones cuentan con un presupuesto garantizado para su continuidad.

En cuanto a los riesgos financieros, se señala que dentro del Sistema Único de Salud se asigna un presupuesto para cada nivel de gobierno de acuerdo con lo establecido por la Constitución, lo que garantiza la continuidad de los servicios de salud. Respecto al programa para jóvenes, el PCR menciona que Fortaleza analizó opciones para mejorar el funcionamiento de los CUCAs e incorporar medidas complementarias de financiamiento, aunque no especifica si estas medidas alternativas se implementaron finalmente.

### 2. Desempeño de salvaguardias

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría B”. En la propuesta de préstamo se determinó que este programa no tendría impactos ambientales y sociales significativos, debido a que las obras planificadas eran de pequeña escala y no implicaba el reasentamiento de poblaciones. Por tanto, se requerían estudios ambientales simplificados y autorizaciones municipales para el licenciamiento.

Para mitigar los posibles impactos socioambientales, el Programa implementó varios programas, como gestión ambiental de las obras, comunicación social, control ambiental, demolición, capacitación ambiental de mano de obra y seguridad laboral durante la construcción. Se esperaban impactos sociales positivos significativos, incluida la reducción del comportamiento de riesgo entre los jóvenes vulnerables y una mejora en el acceso a servicios de salud. Además, el PCR no señala ningún impacto negativo restante en materia de salvaguardias ambientales y sociales. Por último, OVE observa que el Banco no llevó a cabo ninguna misión de supervisión de salvaguardas, como se documenta por la ausencia de informes de supervisión de ESG en Convergencia.

Dado lo anterior, OVE está de acuerdo con la calificación de “satisfactorio” brindada por la Administración, ya que existen algunos riesgos a la continuación de resultados.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

En general, el proyecto estuvo alineado con las necesidades y prioridades del país, así como con las EBP y prioridades corporativas. Además, la lógica vertical en diseño fue adecuada para ambos objetivos y se mantuvo durante su ejecución. Dado esto, la relevancia es **Excelente**. El programa logró la mayoría de sus metas para los objetivos específicos, pero excluyó al cierre del proyecto dos indicadores de resultado relacionados al objetivo 1 que debieron haber sido reportados (**Efectividad: Parcialmente Insatisfactorio**). El proyecto cuenta con un análisis costo beneficio ex post con importantes deficiencias por lo tanto OVE basa su calificación de eficiencia en CTOA. (**Eficiencia: Parcialmente Insatisfactorio**). Finalmente, la Sostenibilidad fue calificada como **Satisfactoria**, ya que existen algunos riesgos que no fueron mitigados. Teniendo en cuenta lo anterior, el desempeño general del proyecto es calificado como Parcialmente exitoso.

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR aporta información muy limitada sobre el desempeño del Banco durante la preparación. Asevera que la preparación del proyecto se basó en los aprendizajes del Banco en operaciones relacionadas en salud y en programas de juventud.

OVE no identifica deficiencias significativas en los aspectos de la preparación. Por lo tanto, la calificación correspondiente en apego a las Directrices para PCR es “satisfactorio”.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR aporta información muy limitada sobre el desempeño del Banco durante la supervisión. Adicionalmente, no hay evidencia de que el Banco realizó ninguna misión de supervisión de salvaguardas. El PCR menciona que el Banco demostró ser un socio flexible durante el proceso de negociación e implementación del programa. Se adaptó ágilmente a las restricciones y necesidades del municipio, facilitando la inclusión de inversiones adicionales y ajustando el contrato para enfrentar los desafíos provocados por la pandemia de COVID-19, lo cual llevó a ajustes a las actividades del componente 1 para incluir acciones para hacer frente a la crisis sanitaria. Además, destaca que el proyecto se ejecutó dentro del cronograma planteado. Por tanto, OVE considera que el desempeño del Banco durante la supervisión de “satisfactorio”.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Dadas las calificaciones de “satisfactorio” tanto en la preparación como en la supervisión, la calificación general es también “satisfactorio”, la cual coincide con la calificación otorgada por la Administración.

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## **11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO**

La administración calificó el desempeño del prestatario como satisfactorio, basándose en el cumplimiento adecuado de las cláusulas y acuerdos definidos. Además, el PCR menciona que COPIFor, el organismo que actuó como el articulador del proyecto y fue responsable del proceso de adquisiciones y gestión financiera, contaba con experiencia en operaciones similares. Por otro lado, el PCR menciona que la gestión del programa se vio beneficiada por el hecho de que la Unidad Ejecutora contaba con dos equipos divididos en las dos áreas temáticas del programa (salud y programas juveniles), lo que facilitó la ejecución del mismo.

Por último, la ejecución del programa se extendió cinco meses, lo cual, según el PCR, demostró la capacidad operativa de la Unidad Ejecutora.

OVE coincide con la calificación de la Administración como "satisfactorio".

<b>Calificación de desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio
--	---------------

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

OVE concuerda con los hallazgos y recomendaciones del PCR. Estos están basados en la experiencia del proyecto y la evidencia presentada, y pueden ser útiles para proyectos futuros.

## **13. CALIDAD DEL PCR**

Este PCR se preparó utilizando las Directrices de 2020.

En general, el PCR presenta una discusión clara y concisa sobre la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del programa. Sin embargo, el PCR no explica de forma tan transparente las razones por las que se hicieron algunas modificaciones en la MR (la eliminación de dos indicadores de resultado relacionados al objetivo estratégico 1). Además, el PCR no discute en la sección de efectividad lo que parece ser un aspecto central del programa, como se ilustra en el PCR del prestatario, el hecho de que se adoptó un modelo de gestión por resultados para la entrega de los servicios salud y juventud, lo cual, según el PCR del prestatario y la evaluación final del proyecto, parece haber sido una parte fundamental para el logro de los resultados.

El ACB presenta deficiencias importantes (como fue sustentado en la sección de eficiencia) y, por tanto, no es un análisis creíble sobre la eficiencia del programa. Finalmente, ofrece una discusión completa y pertinente sobre la sostenibilidad de los resultados y las lecciones aprendidas, pero presenta una discusión limitada sobre el desempeño del Banco y del prestatario.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA				
<b>Project name</b>	Investment Guarantee Fund (FGI) Emergency Global Credit Program for Access to Credit (FGI-PEAC)			
<b>Project number(s)</b>	BR-L1559			
<b>Loan number(s)</b>	5130/OC-BR			
<b>Original amount</b>	US\$200,000,000			
<b>Approval year</b>	2020			
<b>Original closing date</b>	12/1/2022			
<b>Actual closing date</b>	6/20/2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República Federativa do Brasil			
<b>Executing agency</b>	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social			
<b>Sector</b>	Financial markets			
	Estimated	Actual		
<b>Total project cost</b>	US\$200,000,000 (IDB US\$200,000,000, GoB US\$0)	US\$200,000,000 (IDB US\$200,000,000, GoB US\$ 0)		
<b>Co-financing</b>	US\$0	US\$0		
<b>Cancelled amount</b>		US\$0		

2. SUMMARY RATINGS		
	Management (2020 PCR Guidelines)	OVE (2020 PCR Guidelines)
<b>Overall outcome</b>	Highly successful	Highly successful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Excellent
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Excellent	Excellent
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Fernando Barbosa	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The general objective of the program is to support the survival of small and medium-sized enterprises (SMEs) as employment providers in Brazil amid the COVID-19 crisis. The only specific objective is to support the short-term financial sustainability of SMEs.

The specific objective is identical in the Loan Proposal and the Loan Contract. In line with the 2020 PCR Guidelines, OVE assesses the project's achievements against the specific development objective stated in those documents.

Objective number	Objective name
Objective 1	Support the short-term financial sustainability of SME.

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

The program has a single component:

**Component 1: Support for SME financing** (US\$200,000,000 original amount; US\$200,000,000 actual amount). The program's proceeds were used to support FGI-PEAC guarantees in new loans issued by financial institutions for SMEs in the context of the COVID-19 crisis. The program aimed to facilitate SME access to credit, enabling them to overcome temporary liquidity problems and continue operating.

This project was developed as part of the IDB's response to the COVID crisis, which introduced prototypes to guide the objectives and design of such operations. There were three types of prototypes: one focused on MSMEs (Safeguarding the Productive Sectors and Employment), while the other two were dedicated to health and social protection.

The operation was not formally restructured, nor were there any changes to the results matrix after the Startup Plan. The expected results and objectives, as well as their indicators, did not change from the project's approval until its closure.

### 5. RELEVANCE

#### 1. Alignment of project objectives with country development needs

During the COVID-19 pandemic, Brazil faced an unprecedented economic challenge and a public health crisis — the World Health Organization (WHO) declared South America the epicenter of the disease at a certain point. This health crisis coincided with an incipient recovery from a challenging economic period in Brazil. The pandemic would severely impact Small and Medium Enterprises (SMEs), which are crucial for job maintenance and generation. According to data from the Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), SMEs account for 40.3% of total jobs and 34% of total salaries in the country.

The SMEs faced heightened vulnerability due to restricted pandemic-related operations and decreased demand and activity. Additionally, the loan proposal identified that their access to financing was limited by the characteristics of the local financial system and the perceived risk by Financial Institutions (FIs), especially in crisis, leading to an alleged high rejection rate for financing requests.

## **5. RELEVANCE**

The Brazilian government responded to the pandemic with monetary and fiscal measures, including interest rate cuts, expansion of credit and liquidity, and emergency credit programs through public banks like BNDES. Specifically, the FGI-PEAC program was created to provide financial assistance to SMEs affected by the pandemic, offering guarantees for working capital loans to cover lender risks. In Brazil, SME financing policies are mainly implemented through government subsidies, with BNDES playing a crucial role in this process. The program aims to supplement existing financing initiatives to increase lending to SMEs and thus support their survival and preserve employment.

The PCR does not discuss the alignment of the project with the government's formal priorities. Yet, the project was generally aligned in design and implementation with the Multi-year Plan 2020-2023 (approved in December 2019) as it aims to boost entrepreneurship by facilitating credit for the productive sector, granting incentives and tax benefits, and reducing bureaucratic obstacles. It also aligns with the National Economic and Social Development Strategy (2020-2031), which includes a goal to promote development-oriented policies that support productive activities, generation of decent employment, entrepreneurship, creativity, and innovation, and encourage the formalization and growth of micro, small and medium-sized enterprises, including through access to financial services.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The program is consistent with the second Update to the Institutional Strategy (document AB-3190-2) and aligned with the challenge of social inclusion and equality through an approach combining support for SMEs and the most vulnerable sectors. The program contributed to the Corporate Results Framework 2020-2023 (document GN-2727-12) through the indicator of the number of micro, small, and medium-sized enterprises financed. The program is also consistent with the Proposal for the IDB Group's Governance Response to the COVID-19 Pandemic Outbreak (document GN-2996) as part of the support for safeguarding the productive fabric and employment. It is also consistent with the Support to SMEs and Financial Access/Supervision Sector Framework Document (document GN-2768-7), which emphasizes the importance of promoting access to finance by the productive sector.

Although not discussed in the PCR, OVE considers the project aligned at approval and closure with IDB Country Strategy with Brazil 2019-2022, particularly in the expected result of Increasing private sector access to credit.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The project had adequate vertical logic, as the planned actions were relevant to achieving the specific objective. Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) have faced significant short-term financial difficulties due to the halt in commercial activities caused by the pandemic. At the same time, the economic crisis has accentuated the structural lack of access to credit for SMEs, in part due to the increased risk and uncertainty faced by FIs.

The program's conceptual framework addresses the exacerbated issue of limited access to financing for SMEs in Brazil, which account for a large share of employment. Evidence from the FGI fund suggests that providing guarantees could incentivize financial institutions to target priority sectors and increase access to credit.

## 5. RELEVANCE

In the proposed logic, the guarantees should act on the perceived risk attributed to SMEs by financial institutions, given (a) the constraints on the availability and reliability of information on businesses for decision-making purposes, (b) the small scale of the transactions, which translates into higher costs when serving this market segment; and (c) businesses' lack of assets to use as collateral to secure loans.

The program's resources would finance the FGI-PEAC, the federal government program designed to issue guarantees to FIs that provide credit to SMEs impacted by the COVID-19 crisis. This initiative seeks to restore the functionality of financing channels disrupted by the crisis. By contributing to the financial sustainability of SMEs, the program aimed to support their survival and preserve jobs.

FGI-PEAC was intended to be a temporary measure, operating only from June 30 to December 31, 2020. It was already expected that a substantial portion of its demand should materialize before the loan approval. Therefore, a key aspect of the program was to include a clause allowing the retroactive financing of expenses incurred by the executing agency before the loan's approval date to cover eligible program expenses for up to US\$80 million (40% of the loan amount). These conditions were justified by the exceptional circumstances of the global health emergency caused by the pandemic, the brief duration of the FGI-PEAC emergency program, and the substantial number of loans expected to meet the program's eligibility criteria.

OVE agrees that this flexibility was sensible, given the emergency situation. However, the fact that the fund was created, had its full operational cycle, and closed for new operations almost a year and a half before the IDB's single disbursement raises questions about the necessity of these resources – since BNDES was able to carry out the entire project before the first IDB funds were disbursed. The PCR argues that guarantees contracted during the pandemic's peak were possible because of the IDB's promise to contribute to FGI-PEAC, as the first donor to do so.

The PCR states that the IDB loan was "catalytic" to accompany the government's efforts to establish this separate fund. Soon after the IDB approved US\$200 million in funding (approved in Oct 2020), the New Development Bank (NDB) approved US\$1 billion for the FGI-PEAC (Dec 2020), and the Brazilian treasury later contributed over US\$11 billion. The PCR provides limited evidence to support the claim that the IDB loan was a significant influencing factor for the Brazilian government's decision, particularly when considering the magnitude of resources involved—55 times greater than the IDB's contribution. The prior existence of a similar fund (FGI) also suggests that the concept was not entirely innovative, adding another layer of complexity to be able to conclude on IDB's catalytic effect.

In sum, the project's development objectives aligned with the Bank Country Strategy/corporate priorities at the time of approval, execution, and closure. While the vertical logic of the project's design was adequate, the timing of the disbursement, almost a year and a half after the initial window for issuing guarantees closed, raises questions about the need for IDB funding and its additionality, and thus alignment with country realities. Therefore, OVE rates relevance as Satisfactory rather than Excellent, agreeing with the PCR rating.

Relevance rating	Satisfactory
------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using the **2020 PCR Guidelines**. OVE validated using the same guidance.

The project was approved on October 09, 2020 and reached eligibility on June 16, 2022. Per the 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix made in the first PMR cycle after eligibility are considered for validation (PMR+E). Thus, OVE considers the PMR January-June (first period) of 2022 for the purposes of this validation.

### 1. Assessment by objective

OVE validated the project's effectiveness against the single specific objective indicated in section 3 of this validation.

#### **Objective 1: Support the short-term financial sustainability of MSMEs**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1.1 Ratio between the consolidated delinquency rate of the FGI-PEAC 18 months after the start of the program and the consolidated delinquency rate of the traditional FGI	%	100	300	18	100%	1
1.2 Difference in survival rate between the businesses supported by the program and the control group	%	0	0.6	1.5	250%	1
1.3 Leverage factor of Bank resources in the FGI-PEAC portfolio	%	0	125	125	100%	1
1.4 FGI-PEAC portfolio amount	US\$ millions	0	200	12,233.2	6116%	1
<b>Average achievement ratio for objective 1</b>						

Four outcome indicators were proposed to measure this specific objective, and all of them achieved their targets.

OVE agrees with the PCR that considered the full FGI-PEAC as the relevant portfolio. The PCR guidelines for FI define the relevant portfolio by segmenting the complete FI portfolio aligned with the priority segment targeted by the project, SMEs, in this specific case.

Indicator 1.1: The reported FGI-PEAC default rate was 0.54%, while the traditional FGI default rate was 3.0%. So, the ratio resulting from dividing these two rates is 18%. Values equal to or less than the target of 300% represent a 100% achievement. Therefore, the achievement ratio for this indicator is 1.

## 6. EFFECTIVENESS

The EOP value is derived from the FGI management report as of the end of 2021, which covers 15 months post-program start and is a shorter period than the 18 months defined in the operation's documents. The PCR considered that valid because the FGI-PEAC ceased operations in December 2020, leaving the loan portfolio unchanged after that, and no more recent or verifiable data on FI default rates are available. However, OVE highlights that this approach does not account for the potential increases in the default rates during the remaining 3 months, even without new loans being issued. In other words, there may be variations in the default rate within the existing portfolio, especially as loans leave the grace period and enter the repayment phase.

The PCR does not justify why FGI-PEAC significantly outperformed the original FGI. The difference in the portfolio might have caused it; for instance, FGI-PEAC does not support microenterprises. Given the differences in portfolio profiles, attributing the lower ratio solely to the project becomes challenging.

Indicator 1.2: According to the PCR, the survival rates for supported companies and the control group were verified using a quasi-experimental impact assessment with Propensity Score Matching (PSM) techniques on the difference in failure between supported and control group companies in 2020. The survival rate for businesses supported by the program was 98.2%, compared to 96.7% for the control group. In line with the established methodology, the EOP value is calculated as the difference between these two rates, resulting in a net positive difference of 1.5p.p. Since this positive difference indicates a higher survival rate for supported businesses—over the 0.6p.p. target—it translates to an achievement exceeding the target. Consequently, the achievement ratio for this indicator is 1. This 1.5 percentage point represents a difference in company mortality between groups of 47%.

Indicator 1.3: While the indicator was defined to be measured only in the program portfolio, the PCR noted that the guaranteed value for the entire global FGI-PEAC was R\$73,673.80 million for a total amount of R\$92,092.26 million financed. This also corresponds to a leverage factor of 125, meaning the banks have found demand for the total resources, with the 80% guarantee. Therefore, the achievement ratio for this indicator is 1.

Indicator 1.4: The guaranteed portfolio for the entire FGI-PEAC at the end of its operation was US\$12.23 billion, more than 60 times as high as the target. OVE notes, however, that the target was questionable. In fact, the IDB loan by itself was sufficient to meet the target; no mobilization was necessary for that. The PCR emphasizes the IDB's catalytic role in firstly allocating resources to the program and its key support in assisting the government with the establishment of this separate fund. Notably, the New Development Bank committed US\$1 billion to the FGI-PEAC in December 2020, while the Brazilian national treasury contributed a “significant amount,” inferred by OVE to be over US\$11 billion. As discussed in the relevance section, OVE finds little evidence of IDB's catalytic role in the PCR and notes the late disbursement of its funds.

From OVE's perspective, some of the indicator targets were too conservative, particularly the one for the portfolio amount (indicator 1.4). Achieving the target equates to fulfilling the IDB loan disbursement without accounting for additional resources that IDB may have helped mobilize for the FGI-PEAC. From this perspective, this is an output rather than an outcome indicator and the original results matrix indeed includes it as both an output and an outcome, raising questions about its credibility as a results indicator at the given target level. OVE only accepts the indicator as an outcome in consideration of the substantial expansion of the

## 6. EFFECTIVENESS

portfolio beyond what IDB funding would have achieved. The PCR justifies the conservative targets by citing the significant uncertainty during the program's design, including the level of risk involved and still ongoing negotiations with potential financiers at the time.

With an average achievement ratio of 1, OVE rates Specific Objective 1 as Excellent.

Rating of objective 1: Excellent

## 2. Outputs

The only output was a “Guarantee amount to finance short-term needs of small and medium-sized enterprises,” which achieved the target. The program's products, in the form of guarantees issued to FIs financing SMEs, were verified through a portfolio of operations. This portfolio, justifying the issuance of guarantees, was submitted by BNDES to the IDB as a prerequisite for the disbursement of the resources.

Based on the Excellent rating of the single specific objective, effectiveness is rated as **Excellent**.

<b>Effectiveness rating</b>	Excellent
-----------------------------	-----------

## 7. EFFICIENCY

An ex-post Cost-Benefit Analysis (CBA) was conducted; the methodology was consistent with the fundamental assumptions of the ex-ante CBA presented for the program at approval. The ex-post CBA is based on values for indicators at the conclusion, including survival and employment rates, primarily sourced from an impact evaluation conducted by the executing agency.

The economic benefits considered in the analysis were twofold: (i) mitigating the fall in revenue for beneficiary firms and (ii) preserving jobs in firms that survive due to the program's support. The program's benefits were measured by comparing the survival rates and employment levels of the final beneficiaries with those of non-beneficiary SMEs.

The companies' average annual sales were used to monetize the incremental value (the “delta”) of the surviving companies. A higher survival rate means more companies remain active and generate revenues (sales) supposedly because of the program's support. Similarly, a more significant increase in employment in supported companies suggests those companies produce a larger overall wage mass thanks to the program's support.

On the other side, for simplicity and data availability, the program's costs were taken as equal to the value of the credit granted to these companies, totaling US\$250 million. This figure comprises the program costs (US\$200 million) and the leverage produced by the guarantees (US\$50 million).

The duration of both the economic crisis effects and the project's effects is uncertain; both may have effects lasting for years. Nevertheless, for a conservative analysis, the ex-post exercise took a 2-year period to calculate the project's economic return.

## 7. EFFICIENCY

The cash flows of the costs and benefits associated with the program were projected over these 2 years and a 12% discount rate was used, generating an NPV of US\$49.99 million and a modified economic rate of return (MIRR) of 76%.

The final number of SMEs supported by the project was 3,133. Ex-post analysis takes the final 3,133 SMEs reported through portfolio data provided by BNDES. BNDES has found positive effects on employment and survival rate.

The executing agency (BNDES) conducted a quasi-experimental impact evaluation for beneficiaries' profiles. For survival rate, the CBA followed the definition ex-ante of companies with registered employees in RAIS. The variation in the number of employees was reported in the same BNDES impact evaluation. According to administrative portfolio data, the initial sales correspond to the annual weighted average of supported firms by the end of 2019. The sales evolution is based on a study series from Sebrae-FGV on the impact of COVID-19 on SMEs in Brazil, which reported a 30% drop in sales for SMEs during the first year of the pandemic (until March 2021).

OVE identifies some factors that may potentially overstate the benefits. First, there might be a selection bias in the employment and sales metrics since it is expected that the FIs favored companies with better prospects, i.e., lower risk, to lend. This risk is, however, diminished by the applied Propensity Score technique. Second, the analysis assumes that workers displaced by business closures were not immediately reincorporated into the job market. Rather, they must take 1 year to find a new job and regain their previous income levels. While the PCR considers it a conservative estimate, actual data on this is not available. Third, from a macroeconomic perspective, considering both revenue and wages leads to double counting, mixing two distinct but overlapping measures of economic activity: the output method (value added by each producer) and the income method (all generated income). However, the contribution of saved employment to the CBA results is relatively small; when excluding this factor, OVE's calculation of the MIRR stands at 60%, notably exceeding the 12% threshold. Finally, considering revenue potentially overstates economic benefits, as it includes not just the business's value added but also all related costs, reflecting the value added across the entire supply chain to that product stage.

Despite the adjustments for the double counting of employment benefits, the economic return calculated in the CBA remains above the discount rate. Consequently, OVE agrees with the qualification in the PCR of **Excellent**.

Efficiency rating	Excellent
-------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The FGI-PEAC, unlike the traditional FGI, was uniquely established as a part of the emergency response to mitigate the COVID-19 crisis, with a precisely defined mandate and operational timeframe. Given that, the PCR examines sustainability from two perspectives: the program's financial sustainability and the sustainability of its intervention on the supported companies.

## 8. SUSTAINABILITY

Regarding financial sustainability, the PCR analyzes whether the program is sustainable in a self-financed way. Operating rules, such as the guarantee coverage limit, stop loss mechanisms, and program duration, were implemented to avoid substantial financial losses for the fund. Furthermore, it was established that contributions to the fund would be invested only in fixed-income instruments to reduce risks and preserve its capital. By the end of 2021, FGI-PEAC demonstrated profits in financial statements. The positive results and expected continued demand led to the FGI-PEAC's extension for new transactions contracted from August 22, 2022, until December 31, 2023. Individual microentrepreneurs (MEI) will also benefit in this new phase.

Regarding sustainability in terms of the effects of the intervention on supported companies, the PCR argues that the effects are sustainable after the intervention and provides examples such as the number of insolvency filings in Brazil continuing to decline in 2021, after the decline in 2020 compared with 2019. The PCR also cited the literature to say that there is solid evidence on the sustainability of the effects of access to credit in sales and employment of beneficiary companies up to two years after receiving support. The study of intervention for SMEs in Brazil (2014) suggests that credit support is the most favorable type of intervention in terms of effect duration. It estimates effects for 9 years in wages and 15 years in employment.

OVE agrees that companies that survived the crisis are well-positioned to operate after the pandemic, given that the COVID-19 crisis was primarily a temporary disruption.

### 2. Safeguards performance

In line with Environment and Safeguards Compliance Policy (OP-703) directives, particularly section B.13, in effect at the time of approval, the program was not classified ex-ante, as it involved financial intermediation through a guarantee fund.

IDB process involved an assessment of potential social and environmental risks of the types of enterprises to be funded by the program, as well as the applicable regulatory framework. This assessment extended to evaluating the capacity of BNDES to manage these risks effectively. Based on this analysis, certain sectors were ineligible for financing, while others had loan guarantees limited to up to US\$500,000 (for example, agriculture, forestry, and chemical industry). Financing for other sectors was capped at US\$1 million.

BNDES committed to applying the rules in the whole portfolio, and the IDB was responsible for verifying the requirements described. IDB did not find any problems. However, the verification was done on a sample of 60 operations (the 30 largest and 30 smallest) of the 3,365 BNDES sent to justify the disbursement.

In sum, the risks to the financial sustainability or sustainability of the program results were limited. The safeguard classification is deemed adequate, but OVE considers the IDB's monitoring of the socio-environmental conditions limited, based on a non-random sample of less than 2% of the total loans submitted.

Therefore, based on the safeguards monitoring, OVE disagrees with the excellent rating in the PCR and rates Sustainability **Satisfactory**.

Sustainability rating	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

Overall, the project's objectives were aligned with the country's development needs, government priorities, and the IDB's strategy for Brazil at both the approval and closure stages. The project's design displayed adequate vertical logic, addressing SMEs' critical need for credit access during the pandemic, but the late disbursement raises questions about IDB's additionality. Consequently, the project's relevance is rated as Satisfactory.

Although OVE considers some of the indicator targets overly conservative, the project met its objective, resulting in an Excellent rating for effectiveness. The efficiency is rated Excellent, reflecting high economic returns even after adjusting the benefits considered for double counting. Sustainability is assessed as Satisfactory, considering the fund's financial stability and the enduring impact on supported companies but diminishing due to limited safeguard supervision on the IDB side.

Therefore, the overall performance is rated as Highly Successful, the same as the management rating).

<b>Overall outcome rating</b>	Highly successful
-------------------------------	-------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

The PCR highlights that the rapid crisis caused by the pandemic presented an unprecedented challenge for the IDB's operational teams, who needed to properly design and approve a series of operations to support countries on different fronts within a limited time frame. The IDB's experience with similar programs in the region, especially liquidity programs since the 2008 financial crisis, allowed for quality support during preparation. From the previous experiences, the bank highlighted the importance of (i) identifying the market failure, (ii) designing to mobilize the largest possible volume of credit in the economy, (iii) strengthening collaboration between the public and private sectors, (iv) including communication and outreach strategies to highlight product benefits to end users; (v) ensuring robust institutional capacity for quick and efficient execution of the guarantees. Oversight of IDB requirements was consistent with the operating rules established for the FGI-PEAC, approving a program that was mostly consistent with the country needs.

Despite recognizing the exceptional circumstances, OVE considers that the M&E framework had some shortcomings. The goals adopted were not ambitious. The leverage factor in indicator 1.3 was going to be achieved by definition and the indicator 1.4 is the mere disbursement of resources by the IDB. The results framework lacks indicators related to income or employment.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

The disbursement occurred after the program was carried out in a single transaction, which limited the supervision to the ex-post evaluation of the portfolio. The PCR states that the bank

## 10. BANK PERFORMANCE

closely monitored the materialization of the transactions. The project did not undergo any kind of adjustment during implementation.

Quality of supervision rating: Satisfactory

(Management: Excellent)

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

BNDES has consistently demonstrated high technical capacity with adequate information systems, internal and external controls, and a history of executing extensive programs for the IDB. The creation of FGI-PEAC during the crisis highlighted BNDES' ability to resolve problems in a timely manner, including implementing structures and processes for managing and controlling assets within the fund and monitoring the guaranteed portfolio.

BNDES has consistently fulfilled its fiduciary responsibilities with high-quality standards, maintaining good financial performance and environmental risk management in all operations executed for the IDB. This includes diligently preparing and presenting disbursement requests, necessary documentation, and program auditing. Reports were submitted to the IDB in accordance with the established conditions in the Monitoring Plan, including relevant information for the overall program evaluation and the preparation of the PCR. Notably, a rigorous impact assessment on development objectives, including business survival and employment, was presented as evidence of the program's results, despite such ex-post evaluations of guarantee programs not being common globally.

(Management: Excellent)

<b>Borrower performance rating</b>	Excellent
------------------------------------	-----------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR left out possible improvements in the project, such as the target definition. The lessons learned covered four dimensions (actually, it said it would cover 5. Given the underlying framework, the fourth and missing one should be "fiduciary").

Among the recommendations, OVE highlights the following (summarized by OVE):

### Dimension 1: Technical/sectoral

- The program demonstrated that providing guarantees can effectively reach SMEs by encouraging banks' lending and utilizing financial institutions' resources. Continuing or enhancing successful guarantee mechanisms for SME support is recommended. The PCR does not detail how.
- Due to the program's financial intermediation nature, a randomized impact evaluation was not feasible, as identified since inception. It is recommended to choose evaluation indicators and methodologies that consider data limitations and to integrate data collection into the Bank's support, using the program's budget or additional technical cooperation.

## 12. LESSONS LEARNED

### Dimension 2: Organizational and Management

- Strengthening partnerships with BNDES in Brazil is recommended for its countercyclical role, expertise in managing and monitoring guarantee funds and other programs, as well as its vital role in supporting SMEs. While the PCR does not provide specific recommendations on how to enhance this collaboration, the relationship spanning decades through operations underscores the importance of a continuous pipeline, maybe including conditional operations for faster reactions in critical times.

### Dimension 3: Political processes and actors

- The IDB's operations in Brazil require approval from the Federal Senate, a process that can be time-consuming. This produced a timing mismatch with the urgent need for the intervention to mitigate the consequences of the Covid-19 pandemic. The program used a mechanism that enabled FGI-PEAC to initially issue guarantees to financial institutions and subsequently secure the operation funds to back these guarantees. As outlined in the Loan Proposal and Agreement, this approach is recommended for future adoption to overcome the extended durations associated with government approvals.

### Dimension 5 (sic): Risk Management

- Defining coverage conditions in advance was crucial for avoiding moral hazard and ensuring the financial sustainability of the FGI-PEAC program. It is advised to specify and clarify these conditions beforehand for future guarantee programs to manage risks effectively. OVE notes that the 80% guarantee coverage is much higher than typical programs. It is important to adjust this rate to align incentives and encourage prudent fund allocation.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. Overall, it covers the dimensions of project performance assessment and adheres closely to PCR guidelines, indicating a comprehensive and methodical approach to evaluating the project. As a shortcoming, the PCR does not discuss the alignment of the project with the government's priorities and disregards possible alignment with the Country Strategy.

The PCR cites quantitative and qualitative data to support its findings and reasoning. This includes specific metrics such as the FGI-PEAC default rate, survival rates of supported companies, and the leverage factor. However, it lacks sufficient reflection on potential issues and sensitive aspects of the project. For instance, it does not fully explore why the disbursement long after the end of the program was still relevant and catalytic or why the delinquency rate for FGI-PEAC was significantly lower than that of the original FGI. This could indicate a slight gap in comprehensively analyzing all aspects of the project results despite the availability of extensive information from BNDES.

The report mostly offers a detailed overview of the program's objectives, implementation, outcomes, and sustainability. Also, the lessons drawn are based on the provided evidence. Enhancing its narrative by closely examining aspects like relevance, resource mobilization, and the much lower-than-expected delinquency rate of FGI-PEAC could provide deeper insights.

Quality of PCR rating	Good
-----------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Revitalización de barrios e infraestructura patrimonial emblemática		
<b>Número(s) de proyecto</b>	CH-L1084		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3564/OC-CH		
<b>Monto original</b>	US\$90.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2015		
<b>Fecha original de cierre</b>	5/2/2021		
<b>Fecha real de cierre</b>	16/2/2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República de Chile		
<b>Unidad ejecutora</b>	Subsecretaría de Desarrollo Regional		
<b>Sector</b>	Desarrollo urbano y vivienda		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$180.000.000 (BID US\$90.000.000, GdC US\$90.000.000)	US\$121.859.814,89 (BID US\$31.859.814,89 GdC US\$90.000.000)	
<b>Cofinanciamiento</b>			
<b>Monto cancelado</b>			US\$58.140.185,11

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Federico Fraga	
<b>Revisado por:</b>	Ana María Linares	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Según la Propuesta de Préstamo (PP) y el Contrato de Préstamo (CP), el objetivo general del proyecto fue implementar nuevos modelos de gestión para la revitalización de barrios e infraestructura patrimonial emblemática, con el propósito de: (i) mejorar las condiciones de habitabilidad y del entorno de barrios de la población residente; (ii) poner en valor sus inmuebles patrimoniales; (iii) incrementar su actividad comercial y cultural; y (iv) fomentar la participación de sus residentes en su revitalización. Ni la PP ni el CP definieron explícitamente los objetivos específicos (OE) del proyecto.

Siguiendo la lógica vertical y los propósitos indicados en la formulación del objetivo general, OVE coincide con lo realizado en el PCR y basa esta validación en los siguientes OE:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar las condiciones de habitabilidad y del entorno de barrios de la población residente
Objetivo 2	Poner en valor sus inmuebles patrimoniales
Objetivo 3	Incrementar su actividad comercial y cultural
Objetivo 4	Fomentar la participación de los residentes en su revitalización

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Infraestructura física** (US\$144.000.000 monto original; US\$40.149.990 monto ejecutado). Se financiarían acciones destinadas a (i) recuperación de inmuebles patrimoniales emblemáticos; (ii) construcción, recuperación y/o mejoramiento de entornos urbanos tales como vías, recuperación y mejoramiento de avenidas, calles, plazas, sendas peatonales, aceras y ciclo vías; y (iii) equipamiento urbano, iluminación y paisajismo. Asimismo, podría adquirirse terrenos e inmuebles considerados vitales para la generación del barrio.

**Componente 2: Desarrollo económico y cultural** (US\$16.000.000 monto original; US\$5.317.308 monto ejecutado). Se financiaría la contratación de servicios de consultoría para realizar estudios que identifiquen y dimensionen las necesidades específicas de las empresas existentes en el barrio y oportunidades para nuevos emprendimientos económicos y culturales, incluyendo la creación y promoción de oportunidades económicas para las mujeres. También se podría financiar la elaboración e implementación de planes de mejora de la competitividad de empresas existentes, el desarrollo de estrategias innovadoras para diversificar y mejorar el perfil de las actividades económicas y culturales locales, el desarrollo de estrategias orientadas a potenciar la identidad cultural de los territorios y facilitar el acceso de las poblaciones a las artes y eventos culturales locales, y el apoyo al mejoramiento de la infraestructura comercial y cumplimiento de normas ambientales de los comercios de la zona.

**Componente 3: Gobernanza y participación ciudadana** (US\$8.000.000 monto original; US\$2.803.791 monto ejecutado). Se financiarían servicios de consultoría, compra de bienes, y gastos para la instalación y funcionamiento de la Oficina del Proyecto en el barrio; el diseño y la implementación de un plan de comunicación y difusión de las acciones del programa y un fondo concursable de proyectos de iniciativa comunitaria con el objetivo de dar respuesta a problemáticas del barrio detectadas durante la formulación de los Planes de Revitalización

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

Barrial (PRB), tales como, jóvenes, tercera edad, población migrante, etc. Los detalles sobre la operatividad y funcionamiento de cada actividad serían detallados en el ROP.

**Componente 4: Fortalecimiento Institucional** (US\$10.000.000 monto original; US\$8.225.209 monto ejecutado). Se financiarían acciones destinadas a reforzar tanto las capacidades técnicas y operativas de los municipios, en sus áreas de planificación para poder llevar adelante con éxito el programa e intervenciones similares posteriores. Estos equipos técnicos serían contratados y capacitados por la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) desde el inicio de la operación. También se incluirían recursos para reforzar las capacidades técnicas en otros ministerios o servicios públicos que participasen del programa.

El proyecto no tuvo reformulación formal.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Al momento de su diseño y aprobación, el programa estuvo alineado con la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” (2014) y con las “Bases de una Propuesta de Políticas de Vivienda y Barrio” (2013), donde se estableció como uno de los objetivos centrales la integración social mediante la reversión de las situaciones de segregación social urbana, el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos y el fomento al desarrollo y fortalecimiento de las comunidades, entre otros. Además, en el documento de Gobierno “50 compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos” (2013) se incluyó la puesta en marcha de un programa de recuperación regional de infraestructura patrimonial emblemática en cuatro regiones (compromiso Nro. 35).

Factores exógenos al proyecto llevaron a un cambio en las prioridades del gobierno durante la implementación. Por una parte, el estallido social que tuvo lugar entre octubre de 2019 y marzo de 2020 y por otro, la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020 llevaron al gobierno a focalizarse en mantener la cohesión social y en aumentar el gasto social, lo cual restringió el espacio presupuestal tanto para aporte local como para endeudamiento (que no crecieron al ritmo planificado). De acuerdo con el PCR, ello no impidió la ejecución de las actividades previstas en el marco del proyecto. Vale destacar además que la moneda chilena se devaluó 19% frente al dólar americano entre 2015 y 2022, lo cual resultó en que el presupuesto original del Programa estuviese sobredimensionado. Sin embargo, el PCR reporta que, de haberse contado con más espacio fiscal, hubiese sido posible financiar PRB adicionales a los pilotos y aumentar así el alcance de la intervención.

A pesar de este cambio de prioridades, es importante destacar la alineación que mantuvo el proyecto en la agenda de fortalecimiento de gobiernos subnacionales y la puesta en valor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) con la reglamentación de la Ley N°21.074 (2018), que agregó nuevas competencias a los gobiernos subnacionales (incluyendo el ordenamiento territorial y la capacidad de ejecutar programas propios). En este marco, el Programa se mantuvo relevante por sus actividades para fortalecer las capacidades técnicas y operativas de los municipios (Componente 4) y más generalmente, por haber previsto la formulación y ejecución de los Planes de Revitalización Barrial (PRB) a nivel municipal.

## **5. RELEVANCIA**

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

En el momento de su diseño y aprobación, el Programa estuvo alineado con la Estrategia del BID con Chile (EBP) 2014-2018, particularmente en el eje de “equidad territorial y desarrollo regional” que incluyó el objetivo estratégico de “mejorar las condiciones habitacionales en zonas rezagadas del país” a través de la “reducción de la desigualdad en la calidad de vivienda entre regiones y comunas”. Al cierre, el programa estuvo alineado con la EBP 2019-2022, específicamente en el “eje de incrementar la calidad de vida de la población” que incluyó el objetivo estratégico de “mejorar el entorno urbano” a través de la “mejora en el estándar de las viviendas y su entorno”. En ambas EBP, el banco se propuso además apoyar las acciones del Gobierno en temas de descentralización, por lo que este proyecto también estuvo alineado con esa área de diálogo. Finalmente, la operación estuvo alineada con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 al ofrecer: (i) infraestructura incluyente y servicios de infraestructura a través de la revitalización de barrios e infraestructura patrimonial; y (ii) planificación urbana e infraestructura rural, al buscar contribuir con el crecimiento comercial y cultural de los barrios intervenidos.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

Este proyecto partió de la premisa de que para alcanzar la revitalización de los barrios emblemáticos (objetivo general), las intervenciones debían realizarse con un enfoque integral y sistemático. La estrategia propuesta se basó en la experiencia del Banco en Chile y en otros países de la región, así como en la literatura sectorial. Este enfoque, además de priorizar la recuperación física de la infraestructura urbana a través de la mejora en las condiciones de habitabilidad (objetivo específico 1) y la puesta en valor del patrimonio inmobiliario de los barrios (objetivo específico 2), debía promover tanto su reactivación económica y cultural (objetivo específico 3) como el fomento de la participación de los residentes (objetivo específico 4) en el proceso. Para alcanzar los objetivos específicos 1 y 2, el proyecto contempló acciones destinadas a la recuperación de inmuebles emblemáticos y la construcción y mejoramiento de bienes comunes urbanos (ej. plazas, ciclo vías, sendas peatonales, etc.) a través del Componente 1. Para Incrementar la actividad comercial y cultural, las actividades del Componente 2 se orientaron a dimensionar las necesidades específicas de las empresas existentes en el barrio y oportunidades para nuevos emprendimientos económicos y culturales. El fomento a la participación de los ciudadanos se alcanzaría a través de las actividades contempladas en el Componente 3, que incluyó el diseño y la implementación de planes de comunicación y difusión de las acciones del programa y un fondo concursable de proyectos de iniciativa comunitaria con el objetivo de dar respuesta a problemáticas del barrio, entre otras acciones. Asimismo, reconociendo la importancia de adoptar modelos de gestión que atiendan la baja capacidad técnica de los gobiernos municipales y la ejecución centralizada y fragmentada de la inversión pública en el país, el proyecto incluyó una serie de actividades orientadas a reforzar las capacidades técnicas y operativas de los municipios para poder llevar adelante con éxito el programa e intervenciones similares posteriores (Componente 4). Sin embargo, el fortalecimiento institucional no fue incluido como un propósito específico del programa.

En términos generales, la lógica vertical se definió adecuadamente, pero la falta de un objetivo específico asociado al fortalecimiento institucional dificulta la evaluación de los esfuerzos realizados para reforzar las capacidades técnicas y operativas de los municipios. Por su parte,

## 5. RELEVANCIA

el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo y prioridades sectoriales del país, así como con las EBP vigentes durante la aprobación, ejecución y cierre. Si bien el proyecto perdió parte de su relevancia durante su implementación, ello se debió principalmente a la influencia de factores exógenos y excepcionales. En acuerdo con la Administración, OVE califica la relevancia de este programa como satisfactoria.

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 21 de octubre de 2015 y alcanzó la elegibilidad el 12 de septiembre de 2016. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados (MR) realizados después de la elegibilidad y reportados en el siguiente PMR (PMR+E) se consideran para su validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2016 para propósitos de esta validación.

Es importante resaltar que, a diferencia de otras operaciones del Banco, la MR original se organizó por barrio piloto. Por debajo de los pilotos, el segundo criterio de ordenamiento fueron los componentes. La MR no incluyó objetivos específicos, que no habían sido definidos en forma explícita ni en la PP ni en el CP (ver Sección 3). Por este motivo, el PCR debió reordenar los indicadores de resultados de la MR original por cada OE. También debió incorporar la información (línea de base y meta) de los proyectos piloto 3 a 6 que estaban ausentes en la MR original, a pesar de que estos deberían haber sido definidos al momento de la aprobación del programa por tratarse de un préstamo de inversiones específicas (PCR, p. 8). El PCR también advierte que los “porcentajes de logro que surgen de la comparación de los resultados alcanzados con sus respectivas metas y líneas de base, arrojan valores en exceso altos debido en buena medida a que las metas fueron subestimadas por los municipios en sus respectivos PRB”.

Para el análisis de efectividad por objetivo estratégico, esta validación estructura y reporta la información de resultados siguiendo lo realizado en el PCR (p. 21), refiriendo los indicadores de resultados a cada piloto como P1, P2, P3, P4, P5 y P6.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Mejorar las condiciones de habitabilidad y del entorno de barrios de la población residente

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1-P1 Valor promedio de propiedades en el barrio	Unidad de Fomento <sup>1</sup> (UF)/m <sup>2</sup>	4,2	5,0	11,2	875	1

<sup>1</sup> La unidad de fomento es una unidad de cuenta usada en Chile, reajustable de acuerdo con la inflación.

## 6. EFECTIVIDAD

1.1-P2 Valor promedio de propiedades en el barrio	UF/m <sup>2</sup>	4,8	5,8	10,0	520	1
1.1-P3 Valor promedio de propiedades en el barrio	UF/m <sup>2</sup>	0,3	0,4	0,9	600	1
1.1-P4 Valor promedio de propiedades en el barrio	UF/m <sup>2</sup>	0,6	0,7	3,2	2.600	1
1.1-P5 Valor promedio de propiedades en el barrio	UF/m <sup>2</sup>	3,9	4,7	12,6	1.088	1
1.1-P6 Valor promedio de propiedades en el barrio	UF/m <sup>2</sup>	0,6	0,7	1,9	1.300	1
1.2-P1 Índice de calidad de los espacios públicos (ICI) en el barrio	ICI	1,25	1,3	N/D	0	0
1.2-P2 Índice de calidad de los espacios públicos (ICI) en el barrio	ICI	1,22	1,35	N/D	0	0
1.2-P3 Índice de calidad de los espacios públicos (ICI) en el barrio	ICI	N/D	N/D	N/D	0	0
1.2-P4 Índice de calidad de los espacios públicos (ICI) en el barrio	ICI	N/D	N/D	N/D	0	0
1.2-P5 Índice de calidad de los espacios públicos (ICI) en el barrio	ICI	N/D	N/D	N/D	0	0
1.2-P6 Índice de calidad de los espacios públicos (ICI) en el barrio	ICI	N/D	N/D	N/D	0	0
1.3-P1 Déficit cualitativo de vivienda en el barrio (% de viviendas de tipo precarias)	%	5,9	4,7	4,5	117	1
1.3-P2 Déficit cualitativo de vivienda en el barrio (% de viviendas de tipo precarias).	%	17,7	14,2	2,2	443	1
1.3-P3 Déficit cualitativo de vivienda en el barrio (% de viviendas de tipo precarias)	%	5,8	4,6	0,1	475	1
1.3-P4 Déficit cualitativo de vivienda en el barrio (% de viviendas de tipo precarias).	%	2,3	1,8	1,3	200	1
1.3-P5 Déficit cualitativo de vivienda en el barrio (% de viviendas de tipo precarias)	%	8,7	8	7,9	114	1
1.3-P6 Déficit cualitativo de vivienda en el barrio (% de viviendas de tipo precarias).	%	5,9	4,7	0,2	475	1
1.4-P1 Viviendas con hacinamiento (más de 2,5 personas por dormitorio) en el barrio (viviendas hacinadas/stock total de viviendas)	%	12,2	7,6	0,4	257	1
1.4-P2 Viviendas con hacinamiento (más de 2,5 personas por dormitorio) en el barrio (viviendas hacinadas/stock total de viviendas)	%	8,6	5,3	0,1	258	1
1.4-P3 Viviendas con hacinamiento (más de 2,5 personas por dormitorio) en el barrio (viviendas hacinadas/stock total de viviendas)	%	15,6	9,7	0,2	261	1

## 6. EFECTIVIDAD

1.4-P4 Viviendas con hacinamiento (más de 2,5 personas por dormitorio) en el barrio (viviendas hacinadas/stock total de viviendas)	%	20,2	12,5	0,4	257	1
1.4-P5 Viviendas con hacinamiento (más de 2,5 personas por dormitorio) en el barrio (viviendas hacinadas/stock total de viviendas)	%	12,9	8	0	263	1
1.4-P6 Viviendas con hacinamiento (más de 2,5 personas por dormitorio) en el barrio (viviendas hacinadas/stock total de viviendas)	%	14,8	9,2	0,4	257	1
1.5-P1 Viviendas adquiridas o arrendadas con subsidio de renovación urbana (SRU)/ Total de viviendas construidas o regeneradas en el barrio	%	0	30	0	0	0
1.5-P2 Viviendas adquiridas o arrendadas con subsidio de renovación urbana (SRU)/ Total de viviendas construidas o regeneradas en el barrio	%	0	30	100	333	1
1.5-P3 Viviendas adquiridas o arrendadas con subsidio de renovación urbana (SRU)/ Total de viviendas construidas o regeneradas en el barrio	%	0	30	100	333	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,74

Con respecto al indicador 1.1, el PCR reporta que los precios de las propiedades aumentaron en todos los barrios, superando la meta prevista que fue definida en cada PRB o proyectada al momento de la aprobación de la operación. Se destaca sin embargo que el valor de mercado de las viviendas en Chile creció un 75% entre 2011 y 2021, por lo que el crecimiento de los indicadores podría no ser atribuible en su totalidad al programa.

De acuerdo con el PCR, el indicador 1.2 de calidad de los espacios públicos (ICI) no pudo ser medido por falta de información. Por su parte, tanto el déficit de vivienda (indicador 1.3) como el hacinamiento (indicador 1.4) disminuyeron en todos los barrios, superando las metas previstas en los PRB. Finalmente, el indicador 1.5, que aplicó solo a tres de los barrios piloto (porque los demás no previeron en sus PRB trabajar con las líneas de subsidios a la compra o arriendo de vivienda) alcanzó la meta para dos de los tres barrios, aunque no se brinda más información.

Respecto a la atribución, el proyecto careció de una evaluación de impacto y el PCR no provee evidencia para asegurar la atribución de los logros reportados. Además, algunas de las actividades previstas originalmente (en el marco del componente 1) que contribuirían a la mejora en las condiciones de habitabilidad y entorno de los barrios, tales como la construcción de ciclo vías y el mejoramiento de calles pavimentadas, fueron canceladas. La tasa de logro promedio de este objetivo fue de 0,74. Sin embargo, dados los cuestionamientos en cuanto a la atribución de los resultados del programa, OVE califica este OE como insatisfactorio, en desacuerdo con la Administración (calificación de parcialmente insatisfactorio).

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 2: Poner en valor sus inmuebles patrimoniales

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1-P1 Inmuebles patrimoniales deteriorados en el barrio *	Número	74	50	0	308	N/A
2.1-P2 Inmuebles patrimoniales deteriorados en el barrio *	Número	62	40	10	236	N/A
2.1-P3 Inmuebles patrimoniales deteriorados en el barrio *	Número	11	7	7	100	N/A
2.1-P4 Inmuebles patrimoniales deteriorados en el barrio *	Número	17	11	15	33	N/A
2.1-P5 Inmuebles patrimoniales deteriorados en el barrio *	Número	2	1	0	200	N/A
2.1-P6 Inmuebles patrimoniales deteriorados en el barrio *	Número	7	4	2	167	N/A
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0

Nota: \* Indicador de producto, no considerado por OVE.

De acuerdo con el PCR, la meta de disminución de los inmuebles patrimoniales deteriorados se logró totalmente para cinco de los seis barrios piloto. No se incluye más información. Sin embargo, OVE considera que este es un indicador de producto. En efecto, en la matriz de resultados se incluyó “inmuebles mejorados, recuperados o construidos” y “fachadas de inmuebles mejoradas” como indicadores de producto dentro del Componente 1. Asimismo, el concepto de “puesta en valor” es multidimensional, y no se limita al estado de conservación material de los edificios. Se carece de indicadores complementarios que permitan medir el alcance de este objetivo. Por tanto, OVE califica este objetivo como insatisfactorio, en desacuerdo con la calificación de satisfactorio de la Administración.

### Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

### Objetivo 3: Incrementar su actividad comercial y cultural

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1-P1 Total ventas anuales de emprendimientos intervenidos por el proyecto	\$	N/D	N/D	N/D	0	0
3.1-P2 Total ventas anuales de emprendimientos intervenidos por el proyecto	\$	N/D	N/D	N/D	0	0
3.1-P3 Total ventas anuales de emprendimientos intervenidos por el proyecto	\$	N/D	N/D	N/D	0	0
3.1-P4 Total ventas anuales de emprendimientos intervenidos por el proyecto	\$	N/D	N/D	N/D	0	0
3.1-P5 Total ventas anuales de emprendimientos intervenidos por el proyecto	\$	N/D	N/D	N/D	0	0

## 6. EFECTIVIDAD

3.1-P6 Total ventas anuales de emprendimientos intervenidos por el proyecto	\$	N/D	N/D	N/D	0	0
3.2-P1 Emprendimientos nuevos instalados en el barrio luego de la intervención (número de patentes comerciales)	Número	790	863	856	90	0,9
3.2-P2 Emprendimientos nuevos instalados en el barrio luego de la intervención (número de patentes comerciales)	Número	129	13	14	99	1
3.2-P3 Emprendimientos nuevos instalados en el barrio luego de la intervención (número de patentes comerciales)	Número	40	41	49	900	1
3.2-P4 Emprendimientos nuevos instalados en el barrio luego de la intervención (número de patentes comerciales)	Número	16	17	23	700	1
3.2-P5 Emprendimientos nuevos instalados en el barrio luego de la intervención (número de patentes comerciales)	Número	31	32	528	49.700	1
3.2-P6 Emprendimientos nuevos instalados en el barrio luego de la intervención (número de patentes comerciales)	Número	136	140	200	1.600	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						0,49

El total de ventas anuales de los emprendimientos intervenidos por el proyecto (indicador 3.1) no pudo ser medido por “falta de información” (líneas de base y metas). Vale destacar que la MR original había previsto la recolección de las líneas de base durante el año 2 del programa.

En cuanto al indicador 3.2, el PCR reporta que los emprendimientos nuevos (medidos por el número de patentes comerciales) aumentaron en todos los barrios, alcanzando la meta prevista en cinco de los seis barrios intervenidos. Ello es atribuible a las actividades realizadas en el marco del Componente 2, orientadas a identificar y dimensionar las necesidades específicas de las empresas existentes en el barrio y oportunidades para nuevos emprendimientos. Es importante resaltar que, si bien el objetivo específico refería a “aumentar la actividad económica y cultural”, no se reporta ningún indicador que permita evaluar el aumento de la actividad cultural.

Considerando que la tasa de logro promedio para este objetivo fue de 0,49 y que no se incluyó ningún indicador para medir el aumento de la actividad cultural, OVE califica este objetivo como insatisfactorio, coincidiendo con la Administración.

Calificación del objetivo 3: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 4: Fomentar la participación de los residentes en su revitalización

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
4.1-P1 Residentes del barrio/polígono que participan en actividades comunitarias financiadas por el proyecto *	%	7,2	9,3	72,9	3.129	1
4.1-P2 Residentes del barrio/polígono que participan en actividades comunitarias financiadas por el proyecto *	%	2,6	3,3	50,9	6.900	1
4.1-P3 Residentes del barrio/polígono que participan en actividades comunitarias financiadas por el proyecto *	%	1,6	2,1	2,0	80	0,8
4.1-P4 Residentes del barrio/polígono que participan en actividades comunitarias financiadas por el proyecto *	%	7,1	9,3	54,1	2.136	1
4.1-P5 Residentes del barrio/polígono que participan en actividades comunitarias financiadas por el proyecto *	%	1,7	2,2	100	19.660	1
4.1-P6 Residentes del barrio/polígono que participan en actividades comunitarias financiadas por el proyecto *	%	7,0	9,1	15,0	381	1
4.2-P1 Incremento en el número de residentes del barrio que participan de los procesos regulares del Presupuesto participativo de la comuna en el barrio luego de la intervención	%	N/D	N/D	N/D	0	0
4.2-P2 Incremento en el número de residentes del barrio que participan de los procesos regulares del Presupuesto participativo de la comuna en el barrio luego de la intervención	%	N/D	N/D	N/D	0	0
4.3 Participación de personal de las entidades involucradas en el proyecto en los seminarios *	Número	0	250	250	100	N/A
4.4 Políticas de intervención en áreas emblemáticas elaboradas *	Número	0	1	1	100	N/A
Tasa de logro promedio para el objetivo 4						0,73

Nota: \* Indicadores irrelevantes para el OE, no considerados por OVE.

Con respecto al indicador 4.1, el PCR informa que el nivel de participación de la comunidad en las acciones del programa aumentó en todos los barrios, lográndose las metas respectivas en cinco de los seis pilotos. Si bien OVE considera que este es un indicador de resultado intermedio, es aceptable tomando en consideración que en el marco del componente 3 se ejecutaron actividades de participación, difusión y comunicación. De acuerdo con el PCR, el indicador 4.2 no fue medido “ya que por diseño no existían acciones que contribuyeran al cumplimiento de este indicador de resultado” (p. 8). Por otra parte, ante la falta de un OE vinculado al fortalecimiento institucional, el PCR asoció los indicadores 4.3. y 4.4. al OE4. Sin embargo, OVE considera que estos indicadores no contribuyen a medir avances en términos

## 6. EFECTIVIDAD

de un mayor involucramiento de los residentes en los procesos de revitalización de los barrios. Por lo tanto, OVE no toma en cuenta estos indicadores. Considerando que la tasa de logro promedio fue de 0,73, OVE califica el desempeño en este objetivo como parcialmente insatisfactorio, en acuerdo con la Administración.

Calificación del objetivo 4: Parcialmente insatisfactorio

## 2. Productos

No se reportan cambios sustantivos en los productos implementados. El promedio de alcance de los productos fue de 100%. Se debe destacar que el PCR no brinda detalles sobre algunos productos que fueron incluidos en el PMR posterior a la elegibilidad, pero que fueron luego cancelados, tales como: "calles pavimentadas mejoradas"; "ciclovías"; "Equipamientos mejorados o construidos"; "nuevas unidades de negocios generadas en el barrio"; "unidades comerciales mejoradas"; "Asesorías integrales en desarrollo económico local y cultural realizadas"; "Fondos concursables de iniciativas comunitarias financiadas", entre otros.

En resumen, considerando las calificaciones de parcialmente insatisfactorio para el OE4 y de insatisfactorio para los OE1, OE2 y OE3, la calificación de Efectividad es insatisfactorio.

(Administración: Parcialmente insatisfactorio)

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El análisis de eficiencia del PCR se basó en el desempeño del proyecto en términos de costos (i.e. índice de desempeño de costos -CPI-), que se evalúa como satisfactorio. El PCR no hace referencia al desempeño del proyecto en términos de tiempos. Tampoco se hace referencia a la factibilidad de realizar un análisis de costo beneficio (CBA) o costo efectividad (CEA).

De acuerdo con el último PMR disponible, el desempeño del proyecto en términos de costos y tiempos fue satisfactorio durante todo el período de ejecución. El proyecto tuvo una extensión acumulada de 12 meses. Los principales retos de implementación estuvieron asociados al estallido social (octubre 2019-marzo 2020) y a la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020.

El PCR también informa que los productos se lograron completar a un costo menor al total aprobado originalmente, lo cual podría estar asociado a una sobreestimación en el costo de los proyectos incluidos en los PRB al momento del diseño del programa. Por este motivo, al finalizar la ejecución fueron cancelados los saldos no invertidos del préstamo. De acuerdo con el PCR, esta cancelación no afectó el desarrollo del plan de inversiones de las 6 intervenciones piloto, aunque se destaca que, de haber contado con mayor plazo o espacio fiscal, hubiera sido posible financiar otros PRB adicionales a los pilotos. El préstamo original de US\$90 millones luego de la cancelación quedó en US\$31,86 millones (35% del original).

Teniendo en cuenta esta información y siguiendo los lineamientos de PCR (2020), OVE califica el criterio de eficiencia como parcialmente insatisfactorio, en acuerdo con la Administración.

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

De acuerdo con el PCR, el proyecto dejó instalados los mecanismos para permitir la sostenibilidad de sus acciones, por ejemplo, con la continuidad de la Unidad Ejecutora dentro de SUBDERE y la existencia de una línea presupuestal propia y específica orientada a continuar los lineamientos del programa bajo el nombre de “Revive Barrios”. El único riesgo identificado refiere a la incertidumbre respecto a aquellas intervenciones en edificios patrimoniales cuya finalización de obra excede el marco temporal del programa. Para estos casos, se menciona que fueron elaborados “acuerdos de sostenibilidad” entre los niveles nacional y subnacional (no se brinda más información). Asimismo, el PCR destaca que los PRB incluyen iniciativas que serán financiadas con recursos propios del país en los próximos años, resaltándose la importancia del programa por haber contribuido a la correcta formulación de esos proyectos por parte de los municipios para su posterior sometimiento a evaluación por parte del sistema nacional de inversiones. Además, bajo la premisa de que la sostenibilidad del modelo de intervención integral promovido en el marco de esta operación está sujeta a la capacidad del país para replicarlo en otros municipios, el PCR informa que el programa contribuyó a mitigar este riesgo dando financiamiento y apoyo técnico para la elaboración de 7 PRB en cuatro municipios (en adición a los pilotos).

Finalmente, la sostenibilidad a escala barrial estaría garantizada por los siguientes aspectos: (i) el cofinanciamiento por parte de los municipios de los equipos técnicos desde el año 2020, (ii) continuidad de los canales de diálogo con la comunidad, a través de los equipos que trabajan en oficinas instaladas en los barrios; y (iii) el cumplimiento de los compromisos municipales de mantenimiento de obras y espacios públicos. Además, el instrumento PRB ha funcionado como un mecanismo que permite a los municipios comprometerse con intervenciones de mediano y largo plazo, siendo estos instrumentos de gestión que dan cuenta del soporte organizacional, identifican fuentes de financiamiento, realizan inversiones y prevén la sostenibilidad de las intervenciones en el tiempo.

OVE consideró originalmente que no había suficiente evidencia para asegurar que el riesgo de sostenibilidad técnica del proyecto, asociado a las capacidades de los municipios para formular nuevos PRB (más allá de aquellos que ya fueron formulados y aprobados) sin el apoyo técnico del Banco había sido completamente mitigado. Además, no se explicitaba si las oficinas de barrio que fueron instaladas continuarían en funcionamiento luego de la finalización del proyecto, y de ser así, si existían mecanismos para garantizar su sostenibilidad técnica y financiera. En su respuesta al borrador de validación, la Administración suministró información adicional acerca de al menos 12 municipios que han formulado sus PRB en base al reglamento operativo disponible, sin haber sido financiados por el Banco. Asimismo, la SUBDERE y los 5 municipios participantes del programa han absorbido al personal de los equipos del PRB dentro de su planta y/o siguen conservando el equipo de consultores y las oficinas de proyecto en el barrio.

Por otra parte, además de la baja capacidad técnica de los municipios en la PP (p. 12) se debe destacar que la PP había identificado riesgos adicionales como la posibilidad de disparar un proceso de gentrificación, la alta rotación de funcionarios municipales, y la falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno. El PCR no brinda información acerca de si estos riesgos han sido mitigados.

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 2. Desempeño de salvaguardias

Basado en los lineamientos de la Política de Salvaguardas Ambientales y Social (GN-2208), la operación fue clasificada como categoría “B”. No se observó durante la ejecución ningún impacto socioambiental negativo no mitigado.

En síntesis, considerando que no hay riesgos no mitigados para la continuación de los resultados y que no se observó ningún impacto socioambiental negativo, OVE califica al criterio de sostenibilidad como Excelente, en acuerdo con la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Excelente
--------------------------------	-----------

## 9. RESULTADO GENERAL

En general, el desempeño del Proyecto ha sido *parcialmente infructuoso* debido a un desempeño satisfactorio en relevancia, insatisfactorio en efectividad, parcialmente insatisfactorio en eficiencia, y excelente en sostenibilidad.

OVE no está de acuerdo con la calificación de desempeño global asignada por la Administración (parcialmente exitoso) debido a discrepancias en las calificaciones de efectividad. OVE calificó la efectividad de este programa con insatisfactorio (calificación *parcialmente insatisfactorio* de la Administración). Específicamente, OVE calificó el OE1 como insatisfactorio por la falta de evidencia para justificar la atribución de los resultados. Respecto al OE2, OVE considera que el indicador utilizado es de producto, y no de resultado.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

La Administración calificó el desempeño del Banco como satisfactorio, sin distinguir entre la calidad de la preparación y la calidad de la supervisión.

De acuerdo con OVE, hubo deficiencias importantes en la calidad del diseño de la matriz de resultados. Además de estar estructurada en función de los componentes y no de los objetivos específicos, la matriz de resultados incluyó indicadores de producto e indicadores irrelevantes. Además, al momento de la aprobación no se habían definido las líneas de base y metas de cuatro de los seis pilotos de intervención.

Por otra parte, dos indicadores de la MR original (“índice de calidad de los espacios públicos (ICI) en el barrio” y “total ventas anuales de emprendimientos intervenidos por el proyecto”) no pudieron ser medidos por falta de información. De acuerdo con el Anexo de “Ajustes a la Matriz de Resultados” (PCR), en el primer caso se trata de un índice de calidad de infraestructura urbana generado por el Consejo Nacional de Políticas Públicas (2013) con variables del pre-Censo 2011. Este índice no pudo ser replicado al cierre del Programa por cambios ocurridos en el pre-Censo de 2017 que impidieron la disponibilidad de información necesaria. Respecto al total de ventas anuales de los emprendimientos, se explica que en ningún caso se disponía

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

de información valida, sistemática y comparable ni a nivel de PRB, ni Informes Finales UEP-SUBDERE como tampoco en los sistemas de estadísticas regulares. Con base en esta información, la elección de estos indicadores no parece haber sido adecuada en cuanto a la posibilidad real de su medición.

En términos generales, las deficiencias en el diseño de la matriz de resultados afectaron la evaluación de la efectividad del programa. Por tanto, OVE califica el desempeño del Banco en la calidad de la preparación como parcialmente insatisfactorio.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

### **2. Calidad de la supervisión**

De acuerdo con el PCR, el Banco brindó apoyo continuo y supervisión al trabajo de la UEP y los subejecutores municipales aportando asistencia técnica en la formulación y desarrollo de los PRB y llevando adelante al menos tres misiones anuales y visitas constantes de supervisión. Además, se realizaron talleres de capacitación que incluyeron formación en temáticas relacionadas con la formulación de proyectos de revitalización de barrios y activación del tejido cultural y económico, y se comunicaron sus éxitos mediante las plataformas formales de difusión de conocimiento del Banco. Estos fueron utilizados por el país para posicionar el programa, comunicar sus resultados y despertar interés de nuevos municipios.

Es importante destacar que, a pesar de las deficiencias en el diseño de la MR original, no se realizaron ajustes para subsanarlas durante la ejecución, por ejemplo, mediante la inclusión de indicadores alternativos o complementarios a aquellos que no podían ser medidos.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

(Administración: Satisfactorio)

**Calificación de desempeño del Banco**

Parcialmente insatisfactorio

## **11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO**

De acuerdo con el PCR, a pesar de los retos de implementación (estallido social, COVID-19), la UEP apoyó a los municipios a la formulación y ejecución de sus PRB, asegurando un desempeño alineado con lo previsto. Así, a pesar de contar con acceso a un monto menor de financiamiento por temas de espacio presupuestal, consiguió cumplir con sus productos dentro del marco temporal y dejar aprobadas carteras de proyectos a ser financiadas con fondos propios del país en municipios adicionales. Finalmente, todos los acuerdos y requerimientos convenidos por el contrato de préstamo fueron respetados, incluyendo el monitoreo de los indicadores de producto, la realización de la evaluación intermedia y el seguimiento de las políticas de adquisiciones y de salvaguardas ambientales y sociales.

(Administración: Satisfactorio)

**Calificación de desempeño del prestatario**

Satisfactorio

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR brinda una adecuada descripción de hallazgos y recomendaciones en torno a la ejecución de esta operación. Entre ellas, y con relación a las deficiencias en torno al marco de evaluación y monitoreo, se destaca la recomendación de utilizar los indicadores priorizados por el Sistema de Indicadores y estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU) de la PNDU (Política Nacional de Desarrollo Urbano de Chile) que no estaban disponibles al momento de diseño del programa. En la actualidad estos indicadores cuentan con datos accesibles y desagregados territorialmente para una serie de tiempo cercana a la ejecución del PRBIPE. Por otra parte, se destaca que puesto que el programa era de naturaleza descentralizada y estaba previsto que cada municipio formulase su PRB, no se podía conocer ex-ante el universo de inversiones específicas a financiar. Por lo tanto, un programa de obras múltiples habría sido un instrumento más apropiado que un préstamo de inversiones específicas, siempre que se mantuviese control sobre la integralidad de las intervenciones.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR hace un buen trabajo al describir la relevancia del programa y justificar su lógica vertical. En cuanto a la sección de efectividad, se valora el esfuerzo por reconstruir la matriz de resultados para reordenar los indicadores de resultados por objetivo específico. No obstante, la sección careció de un análisis más detallado sobre los logros alcanzados, así como de evidencia para justificar la atribución al programa, dado que algunos productos fueron cancelados o modificados durante la ejecución. En cuanto al criterio de eficiencia, el PCR careció de un análisis de costo beneficio o costo efectividad (sin brindar una justificación al respecto), por lo que sólo fue posible evaluar este criterio en función del desempeño de tiempos y costos (CTOA). Por su parte, la sección de sostenibilidad carece de un análisis detallado de los riesgos para la continuación de los resultados y las medidas de mitigación. La PP había identificado riesgos relacionados a la posibilidad de disparar un proceso de gentrificación, la alta rotación de funcionarios municipales, y la falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno para los cuales el PCR no brinda ninguna información. Información adicional en materia de sostenibilidad solo se obtuvo como parte de la respuesta de la administración al borrador de validación. En cuanto al desempeño del Banco, el PCR careció de un análisis acerca de la calidad de la preparación de este proyecto. Finalmente, el análisis de hallazgos y recomendaciones es adecuado y contribuye al aprendizaje para futuras operaciones del Banco.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Chile Program to Strengthen Technical Vocational Education			
<b>Project number(s)</b>	CH-L1095			
<b>Loan number(s)</b>	3539/OC-CH			
<b>Original amount</b>	US\$90,000,000			
<b>Approval year</b>	2015			
<b>Original closing date</b>	2/5/19			
<b>Actual closing date</b>	11/4/20			
<b>Lending instrument</b>	PBL			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Republic of Chile			
<b>Executing agency</b>	Ministry of Finance			
<b>Sector</b>	Education			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$90,000,000 (IDB US\$90,000,000, GoC 0)	US\$90,000,000 (IDB US\$90,000,000, GoC 0)		
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
<b>Cancelled amount</b>			N/A	

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Highly successful	Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	N/A (PBL)	N/A (PBL)
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Satisfactory	Excellent
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Monika Huppi	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Contract (p. 5) and Loan Proposal (p. 8), the program's general objective was to improve the relevance, quality, and effectiveness of technical vocational education (TVE). To this end, the program supported policy actions to achieve four specific objectives:

Objective number	Objective name
Objective 1	Develop an institutional framework that coordinates the actors involved in TVE in order to ensure relevance, quality, and effectiveness
Objective 2	Adapt TVE programs to the productive sectors' needs by means of a qualifications framework to be developed to make the system more transparent, improve access and relevance, and facilitate quality monitoring
Objective 3	Improve and adapt TVE quality assurance mechanisms
Objective 4	Deploy TVE programs in the selected territories and sectors

In accordance with the PCR guidelines, the PCR evaluates against the four specific objectives, and OVE's validation will do the same.

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

The program was designed as a multitranche policy-based loan, disbursed in three consecutive tranches of \$30 million each, in order to consolidate institutional change and sustainability of the supported reforms. The program contained an initial component on the macroeconomic framework, and three other components. Component 2 mapped to specific objectives 1 and 2; component 3 mapped to specific objective 3; and component 4 mapped to specific objective 4.

**Component 2: Developing a governance model and new TVE offerings**, intended to promote expanded access to and improved equity, relevance, and quality of TVE as a whole: approval, implementation, and initial evaluation of a national TVE policy; design and implementation of a qualifications framework for TVE programs, with appropriate curricular adjustments, at the secondary and tertiary levels; and capacity strengthening for relevant Ministry of Education (MINEDUC) units. Actions under this component were to be implemented by the executive branch, by means of a presidential decree and agreements between the MINEDUC and other entities, and through internal actions by MINEDUC and educational institutions.

**Component 3: Ensuring the quality of TVE**, intended to develop stable mechanisms to promote the quality of TVE and monitor its performance to ensure continuous improvement: strengthening of systems for performance monitoring of students, teachers, managers, and institutions; development of outcome-based learning and accreditation standards at the secondary and tertiary levels; and design of information systems and institutional frameworks to monitor and analyze training programs, job markets, and TVE graduates. Actions under this component were to be implemented by MINEDUC, through agreements with other entities and through internal measures at MINEDUC and in educational institutions.

**Component 4: Development of TVE programs offered in the regions**, intended to implement the actions in Components 2 and 3 through deployment of new entities in the regions: legislative approval, adoption of governance charters, and registration of students at new TVE institutions; supervision of those institutions by regional advisory boards; design and implementation of prototype experiments in pedagogical innovation; and establishment of student support mechanisms at all levels of TVE. One of the actions under this component

#### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

required legislative approval, two required a presidential decree, and the rest were to be implemented directly by MINEDUC, regional advisory boards, or educational institutions.

The basic logic of the operation did not change across its lifetime, but some of the policy conditions for the third tranche were modified to be less ambitious than originally planned. At the government's request, in order to complete activities under the third tranche, the program's disbursement period was extended from February 2019 to November 2020. In addition, the February 2020 contract modification specified adjustments in some of the means of verification following enactment of two national laws (in 2016 and 2018). Passage of these laws meant that some institutional aspects and procedures supported by the program that previously had been subject only to administrative decisions were now governed by legislation.

The policy matrix was as follows.

Policy Objective	Policy condition: Tranche I	Policy condition: Tranche II	Policy condition: Tranche III
<b>Objective 1: Develop an institutional framework that coordinates the actors involved in TVE in order to ensure relevance, quality, and effectiveness</b>			
Develop a national TVE policy	Approval of a national TVE policy to improve the quality, relevance, and effectiveness of TVE.	Creation of the Comité Asesor Nacional de Educación Técnica (National Advisory Board on Technical Education, CANET) to serve as a forum for dialogue and consensus for implementation of the TVE policy.	MINEDUC approval of an initial evaluation of implementation of the national TVE policy and the operation of CANET.
Strengthen the MINEDUC units associated with the TVE policy.	Strengthen the MINEDUC governance framework for implementation of the TVE policy.	Creation of a specialized unit within MINEDUC to implement the tertiary TVE policy.	Institutionalize the reforms in MINEDUC in the specialized units created to promote implementation of the TVE policy in tertiary and secondary education institutions.
<b>Objective 2: Adapt TVE programs to the productive sectors' needs by means of a qualifications framework to be developed to make the system more transparent, improve access and relevance, and facilitate quality monitoring</b>			
Design a qualifications framework for TVE and gradually adapt TVE programs to that framework.	Establishment of a mechanism for intersectoral cooperation in the design of the qualifications framework.	Approval of guidelines for TVE qualifications frameworks.	Original contract: Implementation of the qualifications frameworks for TVE training programs in at least three productive sectors. Contract modification: MINEDUC approval of a report for implementation of the qualifications framework that identifies at least

4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)			
			three productive sectors for implementation (but not yet actual implementation)
	<p>Preparation of a curricular guidelines document on the adjustment and adaptation of secondary TVE programs to the qualifications framework.</p>	<p>Plan curricular adjustments for secondary TVE for the adaptation of training programs.</p>	<p>Original contract: Implementation of the curricular adjustments required to incorporate the qualifications framework in eligible secondary schools' training programs.</p> <p>Contract modification: Signing of at least three agreements between MINEDUC and eligible secondary schools to implement curricular adjustments (but not yet implementation of those adjustments).</p>
		<p>Prepare curricular guidance for tertiary TVE for adaptation of training programs.</p>	<p>State TTCs have issued the administrative acts to integrate the contents of the qualifications framework into their training programs.</p>
<p>Create a system that establishes the criteria for appropriately teaching, maintaining, and discontinuing technical specializations, trades, and careers.</p>		<p>Development of equipment standards and redesign of regulatory documents relating to the renovation of equipment for specific fields of study in secondary TVE.</p>	<p>Development of standards for learning spaces, equipment, and accreditation systems in order to begin and maintain specialized secondary TVE study in accordance with the qualifications framework.</p>
	<p>Creation of roundtables among universities, MINEDUC, regional governments, and social actors to ensure involvement in the design and implementation of government TTCs in the regions.</p>	<p>Definition and approval of the requirements to maintain, establish, and upgrade courses of study at government TTCs.</p>	<p>Original contract: Design of new licensing and accreditation criteria for public and private tertiary TVE institutions in accordance with the qualifications framework and associated curricular guidance, adding outcomes-based criteria to the current process-based criteria.</p> <p>Contract modification: Removed design of licensing criteria from measure as specified in</p>

4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)			
			the original contract, leaving only design of accreditation criteria.
<b>Objective 3: Improve and adapt TVE quality assurance mechanisms</b>			
Ensure the quality of education delivered to TVE students	Survey of secondary education learning outcomes measured by the Sistema Nacional de la Medición de la Calidad de la Educación (National Education Quality Measurement System, SIMCE).	Definition and approval of skills-based learning standards for secondary TVE students for diagnostic analysis, feedback for the system, and management evaluation.	Design of tools and mechanisms for monitoring and evaluating secondary TVE students' performance, based on standards deriving from the qualifications framework for the purpose of diagnosis and feedback for the educational system and management evaluation.
	Development of an institutional management, supervision, and support structure for state universities for the installation and development of government TTCs (which offer TVE programs at the tertiary level).	Definition and approval of profiles for graduates of government tertiary TVE programs based on the skills relevant to different careers.	Design of tools and mechanisms for monitoring and evaluating tertiary TVE students' performance, based on graduate career profiles, for the purpose of diagnosis and feedback for the tertiary TVE system and the educational institutions.
Ensure the quality of technical teachers' and managers' performance at TVE institutions.	Analysis of the current performance evaluation system for secondary TVE teachers.	Redesign of the current performance evaluation system for secondary TVE teachers.	Pilot evaluation of TVE teacher performance in the context of redesign of the current system.
	Technical proposal for adaptation of the good management framework for schools, including management responsibilities and work practices.	Preparation of the indicative management performance standards for TVE schools.	
Develop and information system to support the analysis of training programs, job market behavior, vocational guidance, and monitoring of graduates.		Design of the process architecture and information system to support the analysis of training programs, job market behavior, vocational guidance, and monitoring of graduates. The processes take account of the particular content of	Original contract: Creation of the institutional framework for the integration of existing sources of information and new systems adapted to the needs of the target audience (citizens, productive sectors, and policy makers) for each category of information.

4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)			
		each subject, focusing on the quality of information and responsiveness.	Contract modification: Adoption of law and decree regulating the institutional framework.
<b>Objective 4: Deploy TVE programs in the selected territories and sectors</b>			
Install government technical training centers (TTCs) and technology learning centers (TLCs).	Submittal by the Executive Branch to the National Congress initiating a bill to create 15 government TTCs.	Adoption of governance charters by government TTCs that incorporate the regulatory, institutional, technical, and administrative aspects contemplated in the law creating government TTCs and implementing regulations.	Registration of students enrolled through the Sistema de Información Superior (Higher Education Information System) at a minimum of three government TTCs.  MINEDUC has approved a progress report on implementation of the government TTC institutional development projects to determine progress achieved and identify outstanding challenges.
	Design of a new support modality for technical education known as TLCs, including the objectives, functions, and operating structure.	Development of strategic partnerships with eligible institutions to implement TLCs.	Implementation of at least three TLCs in eligible regions.
Implement regional advisory boards on technical education (CARETs).	Design of CARETs, with members drawn from four groups: the government, educational institutions, workers, and trade unions.	Creation of CARETs in all regions.	Progress reports by CARETs on TVE policies in their respective regions.
Implement sectoral secondary TVE prototypes in the priority regions.		Design of prototype experiments in pedagogical innovation for secondary TVE—including teaching methods, learning spaces, and other aspects—adapted to the qualifications framework in the selected sectors and regions (by level as defined in the qualifications framework) and the	Implementation of the prototype experiments in pedagogical innovation in TVE institutions in the selected sectors and regions based on the qualifications framework.

4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)			
		associated implementation strategy.	
Develop programs to support technical-vocational students throughout their studies, taking an equity and gender approach.	Implementation of a regulatory framework that promotes admission and satisfactory socioeducational advancement of TVE students.		Implementation of a support plan for TVE students to improve rates of school retention, timely completion, and development of socioeducational and career paths.

5. RELEVANCE			
1. Alignment of project objectives with country development needs			
<p>The program was highly relevant to Chile's development needs. At the time of program appraisal, Chile's income growth had decelerated in comparison with the previous four years. One of the key identified obstacles to sustained growth in the medium term was human factor productivity, which was directly related to inadequate quality of education and poor alignment of educational institutions' offerings with the needs of employers. Recent evidence from other countries that had relied on human capital accumulation as an avenue for growth showed that high quality, relevant TVE was an important component of job training. The TVE sector faced three main categories of challenges:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Access and equity.</b> While youth participation in TVE was high, the system had considerable socioeconomic segregation and obstacles to equity. TVE was primarily an option selected by lower-income youth, and dropout rates were higher for TVE students than other students at both the secondary and tertiary levels, reflecting possible differentials in factors including the opportunity cost of studies, returns on education, and access to sources of financing. Youths and their families often made decisions to join the TVE track as early as eighth grade, frequently based on little information about TVE offerings or future job prospects in the various fields of specialization, and had little flexibility to alter those choices once made.</li> <li>• <b>Relevance and quality assurance.</b> The range of available TVE programs was limited, and connection to labor market needs was weak. There was little coordination with the productive sector in terms of defining curricula or sustaining partnerships between educational institutions and the private sector. There was also inadequate coordination of the transition between secondary and tertiary TVE within the same branch of technical or vocational study. Because each TVE institution tended to focus on just one of six branches of education (commercial, industrial, technical, agricultural, maritime, or artistic), the choice of programs available to students seeking to move to a higher level was often limited by the type of institution; most students who changed fields did so because of lack of program availability. Quality assurance was hindered by the lack of a qualifications framework governing programs of study, system of standardized tests measuring TVE learning achievements at the secondary level, or comprehensive institutional accreditation system at the tertiary level. Neither secondary nor tertiary TVE</li> </ul>			

## **5. RELEVANCE**

educational institutions systematically used data on graduates' job placement or work performance to inform curricular or institutional improvement processes.

- **Monitoring and governance.** TVE had no integrated, complete, coordinated system to measure quality, relevance, and access; provide feedback to support continuous improvement; or support students in their educational and vocational decisions. There was no governance structure with the authority and capacity to connect the TVE system to the business world. There were no policies or strategies to develop the various modalities of TVE, to coordinate the learning phase (TVE and job training) with the world of work (evaluation and certification of job skills, recognition of previous studies, and development of learning paths), or to monitor students' learning achievements or graduates' job performance. Mechanisms to evaluate the performance of teachers and managers of educational institutions and to assess the effectiveness of pedagogical strategies and learning environments were also limited.

To address these challenges, TVE was a central element of Chile's 2014-2018 government program, which had objectives to strengthen the TVE system and its capacities; promote the development of successful career paths from the educational system to the working world; address the TVE system's institutional framework, governance, quality, and development; and coordinate with broader regional development strategies. Previous public policy efforts in the sector had been piecemeal, lacking continuity and comprehensiveness. By contrast, the program's objectives and policy actions constituted a broad road map to address the full range of identified shortcomings in Chile's TVE system. The program remained relevant to the government's 2018-2022 development plan, which prioritized modernization of TVE through investments in a TVE qualifications framework and accreditation criteria.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The program was well aligned with Bank strategy at the time of appraisal, but subsequent strategies did not refer to TVE. The 2014-2018 country strategy contained a strategic objective of human capital development with an emphasis on education, with focus areas in early childhood education and TVE. The 2019-2022 strategy acknowledged the challenge of insufficiently skilled human capital to meet the needs of the labor market and contained a strategic objective to increase the quality and innovation of education, supported by interventions to improve quality and equity of student learning in general education and to increase students' STEM (science, technology, engineering, and mathematics) skills. Although TVE was not specifically cited in the 2019-2022 strategy, the program's objectives were in line with this strategic objective on education.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The program was strongly aligned with Chile's country realities. TVE in Chile was available at both the secondary and tertiary levels, in both public and private institutions. A significant proportion of students opted for TVE: 41% of secondary students and 44% of tertiary students were enrolled in TVE in 2014, and most of those students came from households in the lowest income quintiles.

## 5. RELEVANCE

The choice of lending instrument was appropriate, given the need to promote sector policy reforms and institutional changes over the medium term. The program's vertical logic was solid, with plausible linkages between the supported policy actions and achievement of the objectives. Development of a framework national policy under the second component—with a national and regional boards including representation from the private sector identifying the productive sectors' needs, which would then serve as inputs to a qualifications framework that would define the content and form of teaching, and which would also promote flexibility and transparency of the TVE system—would promote more relevant, higher-quality TVE. Definition and implementation of quality standards, evaluation tools, and feedback mechanisms under the third component, with resulting development of capacity to improve the quality of TVE programs at all levels, would address identified system challenges in terms of quality, monitoring, and governance. Actual deployment of new TVE programs in priority regions (Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, and Araucanía, which together account for almost half of secondary TVE enrollment in the country), under the third component, would provide more information and access to higher-quality TVE for youths in different regions. Actions were well sequenced, with the establishment of mechanisms, frameworks, and guidelines under the first tranche followed by identification of implementation mechanisms under the second tranche and both implementation and preliminary evaluation under the third tranche. The contract modification reduced the ambition of some measures under the third tranche, pulling back on the scope of some implementation and evaluation measures, but the overall vertical logic of the program was not affected, as actions were anchored in legislative acts providing a solid basis for implementation.

Based on strong alignment with country development needs/realities and Bank strategy, and on coherent vertical logic that was not diminished with the reduced ambition of some of the policy measures under the modified Loan Contract, OVE agrees with Management's rating of relevance **Excellent**.

Relevance rating	Excellent
------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on September 21, 2015 and reached eligibility on October 05, 2016. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix reported in PMR cycle following eligibility (PMR+E) are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January–December 2016 (second period) for the purposes of this validation. OVE notes that the results matrix in this PMR was equivalent to that in the Loan Proposal.

The Loan Proposal's main text identified two impact indicators: (i) definitions of public policies relating to TVE that have been developed in the context of public-private partnerships; and (ii) implementation of public sector initiatives providing for coordination between sectors. These impact indicators were not included in the Loan Proposal's results matrix, and they are not reported in the PCR.

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Assessment by objective

**Objective 1:** Develop an institutional framework that coordinates the actors involved in TVE in order to ensure relevance, quality, and effectiveness

The PCR reported on the indicator that had originally been assigned to this objective (proportion of programs initiated by TTCs that developed training offerings appropriate to the qualifications framework) as well as additional indicators that were introduced during project implementation (recorded in Convergence), namely the number of students enrolled in secondary and higher education TVE programs benefitted by the strengthening of the TVE sector (broken down by gender and secondary/post-secondary education). OVE notes that these additional indicators are a measure of how successfully TVE programs were deployed in territories and regions rather than the quality of the institutional framework and therefore will consider them under Objective 4. On the other hand, OVE notes that the indicator on linkages between secondary and tertiary TVE institutions and frameworks—which the Loan Proposal and PCR attached to Objective 4—should have been included under Objective 1, as it measures the quality of the overarching institutional framework governing the sector. Therefore, OVE considers this indicator under Objective 1.

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Proportion of new Secondary Education Technical Professional programs that have continuity with Professional Technical Higher Education programs *	Percentage of new Secondary Education Technical Professional programs	0	30	11	36.7	0.367
Proportion of programs initiated by state TTCs that develop training offerings appropriate to the qualifications framework and based on recommendations made by the productive sectors within the framework of the CANET or CARETs	Percentage of all programs initiated by state TTCs	0	50	100	200	1.0
<b>Average achievement ratio for objective 1/2</b>						0.684

Note: \* Originally under objective 4, mapped by OVE under objective 1.

The indicator on the qualifications framework was overachieved. Regarding the indicator on linkages between secondary and tertiary TVE institutions and frameworks, the PCR states that the National Agreement on Validation and Articulation contributing to achievement of this indicator was signed only in 2019, and that more specialties were added to the agreement in 2020, making it likely that more programs and institutions will achieve continuity from the secondary to tertiary level in the near future. However, there is some uncertainty about the level of achievement of this indicator. The PCR states that the number of specialties with continuity increased from 4 in 2019 to 11 in 2020, and the number of schools from 14 to 23. Furthermore, the MINEDUC data source cited in the PCR shows an additional increase by 2021 to 35 specialties and 33 institutions. However, it is not clear how these numbers translate into the

## 6. EFFECTIVENESS

proportion of new programs that offer continuity, nor is it clear whether the 11% reported achievement in the PCR is related to the 4 specialties cited in 2019 or the 11 specialities in 2020. Without clarity on the proportion of new programs these latest figures constitute, OVE rates this objective Partly unsatisfactory based on an average achievement ratio of 0.684 across the 2 indicators<sup>1</sup>.

Rating of Objective 1: Partly unsatisfactory

**Objective 2:** Adapt TVE programs to the productive sectors' needs by means of a qualifications framework to be developed to make the system more transparent, improve access and relevance, and facilitate quality monitoring

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Number of educational establishments with their own study programs derived from curricular guidance provided by MINEDUC	Number of educational establishments	0	25	36	144	1.0
Average achievement ratio for objective 2						1.0

With overachievement of the indicator on study programs representing adaptation of TVE programs through new curricular guidance, achievement of Objective 2 is rated Excellent.

Rating of Objective 2: Excellent

**Objective 3:** Improve and adapt TVE quality assurance mechanisms

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Number of secondary-level TVE establishments that decide to renew and have renovated equipment according to the new standards	Number of TVE establishments	0	100	137	137	1.0
Average achievement ratio for objective 3						1.0

The Loan Proposal and PCR include under this objective the indicator for teachers and directors trained within the framework of implementation of prototype experiments in pedagogical innovation, but those experiments are included in the policy matrix under Objective 4, and therefore this validation considers them under that objective.

This validation notes that, although the indicator on equipment renewal and renovation was overachieved, the program did not contain an indicator measuring other dimensions of the objective on quality assurance mechanisms. Appropriate indicators might have measured, for

<sup>1</sup> OVE may reconsider this rating if Management provides clarification on what share of new programs the 35 specialties and 33 institutions who signed on to ensure continuity amount to.

## 6. EFFECTIVENESS

example, the implementation of performance evaluation systems or of licensing and accreditation criteria. In the absence of indicators measuring the full scope of the objective, achievement of the objective is rated Satisfactory.

Rating of objective 3: Satisfactory

**Objective 4:** Deploy TVE programs in the selected territories and sectors

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Number of educational establishments that decide to participate in Secondary Education Technical Professional innovative prototypes	Number of educational establishments	0	50	54	108	1.0
Number of teachers and directors trained within the framework of implementation of the prototypes <sup>a</sup>	Number of teachers and directors trained	0	500	524	105	1.0
Number of students enrolled in state TTCs	Number of students	0	300	3,159	1,053	1.0
Number of educational establishments that decide to use the services of TLCs	Number of educational establishments	0	20	33	165	1.0
Number of educational establishments that implement programs to support the educational trajectories of TVE students	Number of educational establishments	0	100	429	429	1.0
Proportion of youth enrolled in programs offered in state TTCs who are considered vulnerable	Percentage of youth enrolled in state TTCs	0	30	75.6	252	1.0
Number of students enrolled in secondary and higher education TVE programs benefited by the strengthening of the TVE sector, including TLCs, TTCs, and professional institutes <sup>b</sup>	Number of students	0	650,000	732,783	112.7	1.0
Girls	Number of students	0	325,000	363,182	111.7%	1.0
Boys	Number of students	0	325,000	369,672	113.7%	1.0
Secondary	Number of students	0	150,000	241,051	160.7%	1.0
Post-Secondary	Number of students	0	500,000	491,732	98.3%	0.98
<b>Average achievement ratio for objective 4</b>						0.998

Note: <sup>a</sup> Appears under objective 1 in LP, mapped by OVE under objective 4 following the policy matrix. <sup>b</sup> Added starting with PMR Jan-June 2018 and reported by PCR under objective 1. Indicator accepted by OVE under objective 4.

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR reported on additional indicators—which were introduced during implementation (entered into Convergence with SPD approval)—for number of students enrolled in programs benefited by strengthening of the sector, broken down by gender and educational level. These targets were all overachieved, with the exception of that for students in post-secondary TVE programs, which was almost achieved. The PCR includes this indicator under the first objective; however, OVE includes it under Objective 4, as it represents actual deployment of TVE programs.

With an average achievement ratio of 0.998 (which rounds up to 1), Objective 4 is rated **Excellent**.

Rating of objective 4: Excellent

### 2. Outputs

As this was a PBL, outputs were associated with fulfillment of the policy conditions, though output monitoring went beyond what was listed in the loan contract policy conditions. The PCR shows that output targets were mostly achieved, with a few shortfalls: only four of the six targeted mechanisms were approved to ensure the quality of learning of TVE students; only one of two targeted mechanisms was developed to ensure the quality of performance of technical teachers and managers in TVE institutions; and there was no means of verification of the planned implementation of a continuous management improvement system for public TVE institutions.

Attribution: The PCR (pp. 19-20) cites international literature to support the linkage of strengthened articulation between the secondary and tertiary levels of TVE, development of a qualifications framework, increased interconnections with the productive sector, development of quality assurance mechanisms, and development of overarching legal and regulatory frameworks in the sector with improved relevance, quality, and effectiveness of TVE. The PCR also notes that there were no government or donor actions, policy reforms, or external market factors outside this operation to which achieved results could reasonably be attributed.

Because of underachievement of one of the outcome targets on development of the sector's overall institutional framework and lack of indicators measuring all dimensions of the quality assurance objective, OVE disagrees with Management's rating of effectiveness **Excellent**. Based on ratings of **Partly unsatisfactory** for Objective 1, **Excellent** for Objectives 2 and 4, and **Satisfactory** for Objectives 3, OVE rates effectiveness **Satisfactory**.

<b>Effectiveness rating</b>	Satisfactory
-----------------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

N/A

<b>Efficiency rating</b>	N/A (PBL)
--------------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

Two laws came into force during program implementation that strengthen the institutionalization of TVE: a law creating 15 TTCs throughout the country, and a Law on Higher Education that covers central aspects of the TVE system, including many of the program's policy actions on the relationship between secondary- and tertiary-level TVE, the qualifications framework, and accreditation. MINEDUC has also developed policies and procedures that strengthen and extend the policies supported under the operation, including programs on TVE teacher training, formation of a National Training and Employment Service to support continuity of access for students and workers to TTCs, and a national scholarship program (Technical Scholarships for Chile) to enable high-level technicians and professionals without higher education degrees to acquire and certify skills. A Vocational Technical Training Advisory Council now guides development and implementation of public policies related to TVE. MINEDUC has adequate budget allocation and capacity to continue promoting implementation of program-supported reforms.

With TVE remaining a priority area under governments across the political spectrum, and key elements of TVE governance and institutional arrangements now codified by law, the risks to sustainability of achieved outcomes are minimal.

### 2. Safeguards performance

Under directive B.13 of the Environment and Safeguards Compliance Policy, an environmental impact classification was not required. The proposed reforms were not envisioned to have adverse social or economic impacts.

OVE agrees with Management's rating of sustainability **Excellent**.

Sustainability rating	Excellent
-----------------------	-----------

## 9. OVERALL OUTCOME

Based on strong alignment with country development needs/realities and Bank strategy, and on coherent vertical logic that was not diminished with the reduced ambition of some of the policy measures under the modified Loan Contract, OVE agrees with Management's rating of relevance **Excellent**. Because of underachievement of one of the outcome targets on development of the sector's overall institutional framework and lack of indicators measuring all dimensions of the quality assurance objective, OVE disagrees with Management's rating of effectiveness **Excellent** and rates effectiveness **Satisfactory**. With TVE remaining a priority area under governments across the political spectrum, and key elements of TVE governance and institutional arrangements now codified by law, the risks to sustainability of achieved outcomes are minimal. OVE agrees with Management's rating of sustainability **Excellent**.

Based on these ratings, OVE does not agree with Management's rating of overall outcome **Highly successful**. OVE rates outcome **Successful**.

Overall outcome rating	Successful
------------------------	------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

The operation's design was relevant to the needs, challenges, and priorities of the country, and in line with the Bank's strategy at appraisal. It was well grounded in analytical work, including a 2014-2017 Sector Note on TVE. Workshops and seminars in 2014 and 2015 engaged leading TVE actors and international experts. Risk assessment at appraisal focused on possible conflicts with other general educational reform initiatives either proposed or under early implementation, mitigated by a communication strategy regarding the program's TVE reforms; and challenges of coordinating the program's various policies and actions, mitigated through involvement of relevant actors in the program design process to strengthen their engagement and commitment, and through budget appropriation for a Secretariat of Technical Vocational Education (SETP) that would lead and support the reform process. The M&E framework was adequate, though the results matrix did not fully align outcomes indicators with objectives and did not contain a sufficient range of indicators to measure the full scope of the objectives. These shortcomings with the outcome indicators were not identified and addressed during the program period.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

The Bank worked closely with MINEDUC in supervising the operation. This was a labor-intensive process, given the large number and scope of supported policy actions. During times of government transition, the Bank focused on ensuring continuity, informing new authorities and work teams about the program's priorities and needs. Delays in execution occurred because some policy actions that were expected to be administrative actions or decrees were eventually passed into law, ultimately strengthening the sustainability of outcomes. The Bank team handled these changes effectively.

Quality of supervision rating: Excellent

With the moderate shortcomings in the M&E framework, OVE disagrees with Management's rating of Bank performance Excellent. OVE rates Bank performance **Satisfactory**.

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

The program was executed by the Ministry of Finance through its Budget Directorate. MINEDUC was responsible for design of the program and technical leadership in the fulfillment of policy commitments. The monitoring plan relied on the policy matrix, a policy monitoring matrix, the results matrix, and a means of verification matrix. MINEDUC, through SETP, was responsible for monitoring outcomes and providing the Bank with information needed to assess program status and performance. The Loan Proposal contained a Monitoring and Evaluation Plan specifying the administrative data sources, results evaluations, qualitative evaluations, and specific studies on which performance assessment would be based. MINEDUC worked effectively with the Bank to sustain focus on achievement of the program's objectives, ensure

## 11. BORROWER PERFORMANCE

that adequate resources and equipment were dedicated to the program, and maintain strong relationships with external actors whose engagement was necessary for compliance with supported policy actions. MINEDUC complied with all M&E requirements, presenting complete and timely progress reports to the Bank as planned. When the new Law on Higher Education was passed, splitting institutional responsibility for secondary- and tertiary-level TVE between different entities, MINEDUC managed what could have been a difficult transition smoothly.

With no shortcomings identified in the PCR, OVE disagrees with Management's rating of Borrower performance Satisfactory. OVE rates Borrower performance **Excellent**.

Borrower performance rating	Excellent
-----------------------------	-----------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 23-24) offers findings and recommendations along four dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, public processes/actors, and risk management. Its most compelling findings center on the need to be attentive to the tradeoffs between comprehensiveness and complexity of a policy-based lending operation; the importance of institutional analysis that can anticipate potential changes to the structure of the executing agencies and other implementing entities; and the need to plan for work team transitions in the event of a change of government. OVE offers an additional lesson on the importance of identifying outcome indicators that measure the full range of a program's objectives.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers most aspects of program performance in a concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes, explaining in detail the project's vertical logic. Its data are internally consistent, and consistent with supporting documents and matrices. The counterfactual analysis is well informed by relevant literature. The PCR's lessons are insightful and should prove valuable for design and implementation of other policy-based operations in the sector and country. However, there are a few shortcomings. The document is occasionally repetitive. It does not adequately assess the relationship between the results indicators and the objectives, on occasion linking a results indicator to an objective other than the one whose achievement it most directly measured. It also does not remark on the limited range of outcome indicators that precluded full assessment of achievement of the objectives.

Quality of PCR rating	Good
-----------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Proyecto de Financiamiento al Desarrollo Productivo en Chile		
<b>Número(s) de proyecto</b>	CH-L1098		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3677/OC-CH		
<b>Monto original</b>	US\$120.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2016		
<b>Fecha original de cierre</b>	Septiembre 9, 2020		
<b>Fecha real de cierre</b>	Enero 7, 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República de Chile		
<b>Unidad ejecutora</b>	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)		
<b>Sector</b>	Mercados financieros		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$120.300.000 (BID US\$120.000.000, GdCh US\$300.000)	US\$120.085.967 (BID US\$119.620.828, GdCh US\$465.138)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>			US\$379.172

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente infructuoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Pablo Fleiss	
<b>Revisado por:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La propuesta de préstamo solo establecía un objetivo general de *ampliar y/o mejorar la oferta de instrumentos de financiamiento productivo en el sector financiero chileno para las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MiPyME)*. En el año de aprobación del proyecto aún no se distinguía entre el objetivo general y los objetivos específicos de las operaciones, tal como las guías recomiendan en la actualidad. Para la elaboración del PCR, se separó el objetivo general de la propuesta de préstamo en dos objetivos específicos: (i) Ampliar el acceso al financiamiento de las MiPyME (aumento del volumen de recursos y empresas atendidas); y (ii) Mejorar la calidad de financiamiento (disminución de costos y aumento de plazos de financiamiento). OVE considera que estos objetivos específicos reflejan adecuadamente la propuesta de préstamo, por lo que los utiliza sin modificaciones en la presente validación.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Ampliar el acceso al financiamiento de los MiPyME.
Objetivo 2	Mejorar la calidad del financiamiento de las MiPyME.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Factoring** (US\$50.000.000 monto original; US\$42.405.118 monto ejecutado). Brindar recursos a CORFO para el fondeo de entidades de *factoring* elegibles no pertenecientes ni asociadas a bancos, con el objetivo de destinarlos al descuento de facturas y otros documentos mercantiles de las MiPyME, principalmente para la obtención de recursos de capital de trabajo.

**Componente 2: Crédito MiPyME** (US\$50.000.000 monto original; US\$74.019.818 monto ejecutado). Fondear las CAC elegibles, que dirigirán los recursos a subpréstamos de mediano y largo plazo dirigidos a la MiPyME. Por la extensión de plazos asociada, estos recursos se destinarán por parte de las empresas al financiamiento de inversión, favoreciendo también la posibilidad de reconversión productiva.

**Componente 3: Leasing** (US\$20.000.000 monto original; US\$3.195.890 monto ejecutado). Financiaría a entidades elegibles dedicadas al *leasing* no asociadas ni pertenecientes a un Banco, que lo destinarán al financiamiento de activos o inversiones de mediano y largo plazo por parte de las MiPyME

El diseño del préstamo se mantuvo sin cambios, a pesar de que su ritmo desembolsos fue mucho más lento de lo anticipado durante su tiempo previsto de ejecución que iba desde 2016 hasta 2020. La ejecución se extendió hasta el inicio de 2022. La pandemia hizo que los desembolsos del proyecto se aceleraran significativamente, lográndose ejecutar casi la totalidad de los fondos disponibles, pero con una reasignación de montos entre componentes. El monto originariamente planificado para el componente 3 de leasing se redujo significativamente, priorizándose el desembolso de fondos hacia el componente 2 de crédito.

## **5. RELEVANCIA**

### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Chile cuenta con altos niveles de crédito al sector privado en comparación con la región. No obstante, los diagnósticos realizados al momento de aprobación del proyecto indicaban que el sistema financiero no presentaba una oferta de recursos crediticios en tasas y plazos acorde a las necesidades de las MiPyME. Por ejemplo, el PCR señala que en el período 2010-2013, como promedio, menos de una quinta parte del total de los recursos crediticios fueron destinados a las MiPyME (que representaban el 99% de las empresas). Estos créditos se concentraban en operaciones de corto plazo (menos de dos años), y a tasas de interés que, en promedio, más que duplicaron las de los créditos a las grandes empresas. El diagnóstico también indicaba que las MiPyME presentaban una brecha de competitividad respecto a las grandes empresas, en parte por una subinversión en activos productivos.

Dado que el préstamo buscaba facilitar la inversión de las MiPyME en activos productivos a través de un mayor y mejor acceso al crédito, OVE considera que su objetivo estaba fuertemente alineado con las necesidades de desarrollo del país tanto en el momento de su aprobación, como de su ejecución.

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

El programa estaba alineado tanto con la Estrategia del Banco con el País (EBP) para el período 2014-2018 como la EBP 2019-2022. Uno de los objetivos de la primera EBP era “fomentar la innovación y la competitividad a nivel empresarial, que conduzca a un desarrollo dinámico e inclusivo, para lo que se requiere una gestión del estado innovadora que asegure las condiciones de competencia y el bienestar social”, cuyo eje de acción se denominó “Desarrollo Productivo y Competitividad”. Para apoyar al país en ese eje, el BID planteó como uno de sus objetivos estratégicos “mejora de la gestión y productividad de las PYMES”. Las dificultades de acceso a crédito restringen las capacidades de invertir de las MiPyME y de aumentar su productividad. La segunda EBP establecía como uno de los objetivos estratégicos de acción: “facilitar el acceso al financiamiento para la inversión, principalmente para los segmentos menos atendidos” y entre sus resultados esperados se esperaba ampliar el acceso al crédito de las MiPyME.

Adicionalmente, el proyecto era consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional, alineándose con el desafío de Productividad e Innovación, por medio del apoyo al financiamiento productivo de las MiPyME.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

El diagnóstico del proyecto indicaba que la restricción al crédito de las MiPyME era consecuencia de una combinación de fallas de mercado, que incluían asimetrías de información entre los intermediarios financieros (IF) y las MiPyME, altos costos de transacción para operar con las MiPyME, y falta de economías de escala dado el menor tamaño relativo de las MiPyME y la alta concentración en el sector bancario, así como el énfasis del sector bancario en los créditos para el consumo.

## 5. RELEVANCIA

De acuerdo con la teoría de cambio del proyecto, la mayor entidad de banca pública de segundo piso del país (CORFO) otorgaría recursos a Instituciones financieras no bancarias (IFNB) de factoraje, leasing y cooperativas de ahorro y crédito para que estas ampliaran y/o mejoraran el financiamiento de las MiPyME. Se esperaba que este acceso a recursos por parte de las IFNB generara un crecimiento en el número de MiPyME financiadas y/o mejoras en sus condiciones de financiamiento en términos de plazos y montos, avanzando el objetivo general del proyecto de ampliar y mejorar la oferta de financiamiento productivo en el sector financiero chileno para la MiPyME.

El PCR argumenta que tres supuestos principales eran necesarios para sustentar esta cadena de resultados, implícita en la teoría de cambio del proyecto: (i) que exista una demanda insatisfecha de financiamiento por parte de las MiPyME que podría aliviarse con financiamiento a través de IFNB. Estas instituciones, tal como lo menciona la propuesta del préstamo, ponían un mayor énfasis en los segmentos no servidos por el sector bancario tradicional (ii) que CORFO tuviese la capacidad de gestionar el traspaso de fondos a las IFNB. y (iii) qué, a su vez, las IFNB contaban con la capacidad requerida para apoyar las MiPyME a través de crédito, leasing, y factoraje. OVE observa que un cuarto supuesto era necesario para sustentar la cadena de resultados: (iv) que las fallas de mercado que habían impedido que la demanda fuese satisfecha en el pasado se aliviaran por lo menos parcialmente.

Respecto a la demanda insatisfecha de financiamiento, el PCR menciona que un indicador de la existencia de demanda insatisfecha es el hecho de que entre 2020 y 2021 se desembolsaron casi US\$62 millones, más de la mitad del préstamo total (y por tanto más de lo que se había desembolsado en el período 2016-2019 que correspondía a la etapa inicialmente prevista de desembolsos, que se extendía hasta setiembre de 2020). Sin embargo, en ausencia de información sobre si estos fondos estaban haciendo “crowding out” de otro fondeo con menor tolerancia al riesgo que el de CORFO que podían estar teniendo los IFNB, no es posible concluir que este proyecto atendía dicha demanda insatisfecha o si solamente reemplazaba otra oferta. Para constatar fehacientemente que el proyecto tenía el potencial de contribuir a resolver el problema de demanda insatisfecha, el PCR debería haber provisto información sobre el total de los portafolios relevantes de las IFNB del sistema chileno con acceso potencial a estos fondos de CORFO.

Respecto a la mitigación de los factores relacionados con fallas de mercado, OVE constata en su evaluación sobre intermediarios financieros (RE-486-2, 2016) que el aumento en la disponibilidad de recursos para los IF por sí solo no puede resolver todas las fallas de mercado que restringen el crédito a las MiPyME. Según los hallazgos de la evaluación, se deberían abordar varias barreras que limitan el crédito a las MiPyME en forma simultánea para lograr un mayor acceso al crédito. En el caso de este proyecto, la oferta de créditos y productos no tradicionales (tales como créditos para el factoraje y el leasing a través de los IFNB que atienden a segmentos poco atendidos) tendrían el potencial de resolver algunos de los factores que afectan el financiamiento limitado para los MiPyME. No obstante, como ni la propuesta del préstamo ni el PCR ofrecen información sobre la disponibilidad de liquidez de los IFNB ni su acceso a líneas de créditos ya existentes, no es claro que los IFNB carecían de liquidez para ofrecer estos productos. Tal información incluiría por ejemplo datos sobre líneas financieras disponibles para las IFNB existentes al momento de aprobación del programa, alguna indicación sobre el nivel de liquidez o securitización de activos de las IFNB con acceso potencial a los recursos de CORFO, o la referencia a estudios previos que muestren la existencia de restricciones a la liquidez en la IFNB.

## 5. RELEVANCIA

Respecto a los supuestos de que CORFO tuviese la capacidad de gestionar el traspaso de fondos a las IFNB y que las IFNB contaban con la capacidad requerida para apoyar las MiPyME a través de crédito, leasing, y factoraje, el PCR provee evidencia de la capacidad institucional de CORFO, tanto como entidad reconocida dentro del país, como en su larga relación de trabajo con el BID. También se provee evidencia de que las IFNB tuvieron la capacidad de colocar los recursos a la MiPyME. El PCR no provee evidencia suficiente es sobre la capacidad de CORFO para intermediar recursos para ser colocados en instrumentos de leasing (algo que resultó mucho menor a las expectativas iniciales) ni justifica adecuadamente la existencia de restricciones de liquidez de las IFNB al momento de aprobación.

Teniendo en cuenta lo anterior, OVE califica la relevancia como “Parcialmente Insatisfactoria.” Existe alineación con las necesidades del país y con la EBP (especialmente al momento de aprobación). Sin embargo, no todos los supuestos para soportar la lógica vertical se verificaron y no se justifica adecuadamente que las INFB carecían de liquidez para atender a las MiPyME al momento de la aprobación del proyecto.

Calificación de relevancia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 11 de mayo de 2016 y alcanzó la elegibilidad el 13 de diciembre de 2016. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados después de la elegibilidad y reflejados en el siguiente ciclo del PMR son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2016 para propósitos de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Ampliar el acceso al financiamiento de los MiPyME.

Indicador	Unidad de medida	Línea de base (2015)	Meta (P) (2020)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Crecimiento promedio de nuevas colocaciones comerciales, con fondos del proyecto, de los IFNB tratados.	%	0%	3%	7,1%	233,3%	1
Número de las MiPyME financiadas con recursos del proyecto a través de IFNB beneficiarias.	Número de MiPyME	0	2.000	380.313	19.000%	1
Crecimiento de la cartera relevante <sup>a</sup>	Millones de US\$	0	120,3	218,9	182%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1

<sup>a</sup> Indicador añadido en el PCR.

## 6. EFECTIVIDAD

El objetivo de ampliar el acceso al financiamiento de las MiPyME se cumplió ya que todos los fondos fueron desembolsados, y se experimentó un crecimiento de las colocaciones. Además, durante la pandemia, CORFO complementó el financiamiento con US\$98.6 millones.

Este crecimiento no fue lineal como se esperaba. El objetivo era subir las nuevas colocaciones comerciales con fondos del proyecto 0.75% anual durante 4 años, hasta alcanzar un crecimiento acumulado de 3%. El programa consideró como línea de base el número de colocaciones del programa en su primer año de operación (2016), que fue de 85.717. Sin embargo, en el PMR y el Informe de revisión de indicadores del programa, preparado por CORFO en noviembre de 2021, se observa una caída en el número de colocaciones en 2018 y 2019, una leve recuperación en 2020 y un sustancial crecimiento (52%) en 2021. Por tanto, el valor de 7.1 expresado en el PCR se deriva principalmente de este crecimiento en el último año de actividad, que coincide con la pandemia. El PCR no especifica cual es la tasa de crecimiento esperada una vez que finalizasen los desembolsos al programa.

Por otra parte, OVE no ha podido replicar el valor de 7.1% a partir de los datos del PMR y el informe de CORFO. Ambos informes tienen cifras similares, aunque difieren en la tasa de crecimiento para 2020. Según los datos de CORFO el promedio de crecimiento anual sería 5.3% y según los datos del PCR el promedio sería 7.9%. Pero en ambos casos, estos números no son el acumulado de crecimiento sino el promedio. El indicador original habla de la suma acumulada de variaciones anuales. El crecimiento acumulado de las operaciones financiadas con el BID, según CORFO, fue de 26%. Pero nuevamente, esto se explica por la actividad en el último año. Hasta el año 2020, la evolución acumulada (suma de las variaciones anuales) había sido negativa.

Respecto a las MiPyME beneficiadas, el valor objetivo original de 2000 fue ajustado a 82,300 después del PMR Enero-Diciembre 2016 utilizado por OVE para esta validación. Esto representaba un promedio de US\$2430 por empresa que se esperaba distribuir en créditos promedio de US\$30000 de leasing, US\$4300 de factoraje y US\$1400 de préstamos por empresa. En términos del total de recursos asignados, el programa se iba a concentrar principalmente en préstamos y factoraje (80% de las colocaciones de la operación), y marginalmente en leasing. Finalmente, el número de empresas beneficiadas ascendió a 380,313. Esto incluye aquellas que se beneficiaron del programa, pero con fondos aportados por CORFO. En el PCR se menciona que el uso revolvente de fondos permitió multiplicar por 5 los recursos otorgados por el BID (US\$609 millones en total). Esto implica un promedio de US\$1400 por empresa. Este monto es menor que lo originalmente planteado de US\$2430 por empresa.

Finalmente, el último indicador propuesto, crecimiento de la cartera relevante (incluido siguiendo las guías 2020 posteriores a la aprobación del préstamo) creció un 82% más de lo esperado dado que CORFO sumó recursos propios al programa después de la pandemia, por lo que los fondos prestables en lugar de US\$120 millones fueron de US\$219 millones. OVE acepta la inclusión de este indicador por considerarlo en línea con las Guías para la Preparación de PCR para Operaciones con IF (que requieren la adición de un indicador que refleje la evolución de la cartera relevante total en caso de que este no hubiese sido incluido originalmente). El PCR muestra un incremento de la cartera relevante de CORFO mayor al fondeo del programa, por lo que a los fines de la estimación de efectividad el nivel de logro es del 100%. Si bien, este indicador se presenta a nivel de segundo piso, el PCR brinda una explicación al por qué no se evalúa el indicador a nivel de primer piso. Específicamente, la operación se inició en el año 2016. La guía metodológica no establece como obligatorio hacer

## 6. EFECTIVIDAD

el análisis a nivel de primer piso para operaciones antiguas y, además, en este caso en particular, no se dispone de información para realizar el análisis de los créditos a nivel de primer piso. OVE acepta analizar la evolución de la cartera a nivel de segundo piso.

En resumen, si bien el proyecto tuvo un lento arranque, fue usado intensivamente durante la pandemia, cumpliéndose, según el PCR, en el agregado las metas de crecimiento de cartera, nuevas colocaciones, y número de empresas beneficiadas. Por tanto, OVE califica este resultado como parcialmente Excelente. La tasa de logro es del 100%.

Calificación del objetivo 1: Excelente

### Objetivo 2: Mejorar la calidad del financiamiento de las MiPyME.

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Incremento en el plazo de financiamiento a MiPyME a través de IFNB beneficiarias ( <i>leasing</i> )	Años	2	5	2,4	13,33%	.133
Incremento en el plazo de financiamiento a MiPyME a través de IFNB beneficiarias (CAC)	Años	2	3	0,7	-65%	0
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0.06

Originalmente, el Objetivo 2 se verificaba a través tanto de un incremento de plazos de financiamiento como de reducción de los spreads de factoring, leasing y créditos. Sin embargo, estos indicadores de spread se eliminaron en el taller de arranque debido a que CORFO planteó que no era posible obtener la información de mercado de IFNB necesaria para realizar el cálculo de dichos indicadores.

Por tanto, quedaron como indicadores de calidad del financiamiento solo los relacionados con plazos. Y en ambos, la tasa de logro ha sido casi nula. Esto, sin considerar que las líneas de base, en particular para el tema de leasing, parecen en principio bajas (según el PCR, las líneas de base se basan en el sistema de Información de CORFO basado en datos recolectados de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, la División de Asociatividad y Economía Social (DAES), entre otros). El aumento de plazo promedio ponderado de financiamiento de leasing fue solo un 20%, cuando la meta propuesta era aumentarlo un 150% (de 2 a 5 años). Además, el plazo de financiamiento de crédito no solo no aumentó, sino que disminuyó. De 2 años de la línea de base a tan solo 0.7 años. Según el PCR, esto se debió en gran medida al aumento de las necesidades de corto plazo y emergencia de las empresas como consecuencia primero del estallido social en 2019 y después la pandemia en 2020.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 2. Productos

Los tres productos originales eran los montos otorgados a IFNB a través de CORFO con financiamiento del proyecto. La distribución inicial fue tentativa y el objetivo fue asignar recursos de acuerdo con la demanda, que *a posteriori* resultó mayor para créditos que para leasing. Consistente con este hecho, los montos se reasignaron, especialmente en el último

## 6. EFECTIVIDAD

año de ejecución post COVID-19. La meta general de otorgar US\$120 millones para financiamiento fue cumplida.

En resumen, si los recursos del proyecto permitieron financiar un número de MiPyME a través de IFNB beneficiarias superior al previsto originalmente, no se ha podido demostrar mejoras en la calidad de financiamiento. Esto por no haber podido aumentar los plazos y no poderse determinar su impacto sobre el spread. Entre otros beneficios incluidos en el PCR están: que las empresas beneficiadas no están concentradas en la región metropolitana, y una creciente presencia de los IFNB en comunidades rezagadas (aquellas que presentan brechas importantes en su nivel de desarrollo). Teniendo en cuenta el cumplimiento de indicadores, en donde un objetivo es excelente pero el otro es insatisfactorio, y siguiendo las guías, OVE considera la calificación de efectividad como Parcialmente Insatisfactorio, en concordancia con la administración.

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR no incluye un análisis de costo-beneficio (CBA). Según el PCR, no se dispone de la información necesaria para realizar un análisis de este tipo ni se dispone de datos disponibles sobre las tasas de morosidad de la cartera relevante, requisito que no existía al iniciarse este crédito en 2016. Por tanto, se opta por hacer un análisis de sobretiempos y sobrecostos (CTOA) y un análisis de costo-efectividad (CEA). Cabe destacar que al momento de aprobación del proyecto sí se había realizado un CBA, que mostraba un beneficio esperado ex-ante positivo de US\$5.77 millones asumiendo que las inversiones de las empresas generarían un incremento en sus beneficios netos equivalente al 1.5% del monto de la inversión.

Para el CEA, el PCR compara los costos administrativos con dos proyectos de recursos a MiPyME en Argentina (AR-L1022 y AR-L1130). En el caso de este proyecto en Chile, los costos de administración fueron de US\$500,000, lo que corresponde al 0.4% del porcentaje total desembolsado (US\$119.1 millones). Esto es sustancialmente menor que para los casos de comparación. En AR-L1022 el porcentaje de gastos destinado a la administración de los créditos fue de 5% (US\$2.1 millones de gastos sobre US\$42 millones destinados a créditos) mientras que en AR-L1130 el porcentaje fue 2.9% (US\$2.1 sobre US\$72 millones).

La fecha de cierre se extendió de Setiembre de 2020 hasta enero de 2022 y fue recién en los últimos dos años, después del inicio de la pandemia, en donde se desembolsaron la mayor parte de los recursos (más del 50%).

OVE señala que comparar simplemente los costos administrativos por dólar prestado no es un CEA. Un CEA requiere determinar el coste por beneficio obtenido. Un análisis de este tipo tampoco es consistente con las directrices para evaluar la eficiencia de las operaciones de las IF, que exigen un análisis de la cartera morosa cuando no es posible realizar un CBA. La administración tampoco incluye el CEA en su consideración de la calificación. En el “PCR checklist” anexado, sólo se toma en cuenta la existencia de un CTOA, en donde todos los PMR son satisfactorios.

## 7. EFICIENCIA

Por tanto, OVE utiliza la CTOA para la calificación de eficiencia. El proyecto fue calificado como Satisfactorio en todos los PMRs. Siguiendo las guías, y en acuerdo con la calificación de la administración, la calificación es Parcialmente insatisfactorio.

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

CORFO decidió aportar una cantidad importante de recursos en el proyecto, para combatir los efectos de la pandemia sobre las MiPyME. Según se describe en el PCR, en consideración a los resultados alcanzados por la operación en términos del acceso de las MiPyME al financiamiento a través de IFNB, es decisión del gobierno y de las autoridades de CORFO seguir apoyando a las MiPyME intermediando recursos financieros destinados a IFNB. Para el año 2022, se dispone de un financiamiento inicial por parte de CORFO de US\$15 millones, con expectativas de ser incrementados en base a la demanda de dichos recursos. En base a esto, el PCR sostiene que hay plena certeza de darle continuidad al proyecto. Sin embargo, OVE considera que esta certeza puede ser cuestionada. Gran parte de los resultados positivos del proyecto se derivan de la necesidad de liquidez de las empresas durante la pandemia. Empero, la pandemia fue un hecho extraordinario, que dio lugar a una respuesta extraordinaria, que no es claro si se mantendrá en el tiempo. Esto implica ciertos riesgos no mitigados a la continuación de resultados.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación es de intermediación financiera, y se rige principalmente por la directriz B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), razón por la que no requiere clasificación. En el Reglamento Operativo del Proyecto (ROP), CORFO se comprometió a: (i) observar que las operaciones financiadas con recursos del proyecto no impliquen un deterioro del medio ambiente; (ii) que los IFNB cumplan con la lista de Exclusión del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), presentado a CORFO; y (iii) presentar un reporte anual de cumplimiento ambiental y social, detallando la información de las operaciones.

Los beneficiarios finales obtuvieron financiamientos con montos bajos en promedio concentrados principalmente en créditos para comercio, servicios y manufactura no metálica. Además, CORFO ha enviado anualmente al BID las evidencias mencionadas anteriormente, a través de los reportes ambientales y sociales. De acuerdo con esos informes, los subpréstamos financiados cumplieron a cabalidad con lo establecido en el ROP, por lo que el equipo del PCR considera que la operación ha tenido un desempeño socioambiental satisfactorio.

En resumen, si bien el programa ha demostrado poder colocar todos los fondos, no está claro si la demanda fue estructural o simplemente motivada por la pandemia. OVE coincide con el PCR y califica la sostenibilidad Satisfactoria.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

El proyecto planteaba aumentar la cantidad y calidad de financiamiento a MiPyME en Chile a través de IFNB. El documento de PCR destaca que se pudieron desembolsar todos los fondos, los cuales fueron apalancados varias veces, y CORFO aumentó los recursos utilizando el programa para hacer frente a los efectos causados por la pandemia. Existen también fuertes expectativas de que el programa va a seguir funcionando con fondos de CORFO.

El programa estaba alineado a las necesidades del país y la estrategia del Banco con Chile y las prioridades institucionales. La calificación de relevancia es Parcialmente Insatisfactoria ya que por un lado los supuestos referidos a la capacidad de CORFO colocar los recursos para el leasing no se verificaron y además, ni la propuesta de préstamo ni el PCR ofrecen evidencia de la falta de liquidez de las IFNB.

El programa no cumplió los objetivos relativos a mejor calidad de los préstamos. No se observó un aumento de plazos, y no fue posible verificar una reducción en los spreads. El programa ha logrado colocar todos los fondos y debido a la pandemia, CORFO decidió aportar recursos adicionales. Los recursos del programa permitieron financiar más MiPyME de las previstas originalmente.

El programa tuvo un comienzo lento de ejecución, y hubo que reasignar los recursos en vista de la baja demanda por leasing. Pero a partir de 2020 con la pandemia, se pudieron colocar todos los recursos del BID. El programa debió ser extendido y más de un 50% de los fondos se desembolsaron en los dos últimos años de ejecución.

Respecto a la eficiencia, todos los PMR fueron satisfactorios. Sin embargo, no se realizó un análisis de CBA, tampoco se analizó la morosidad de la cartera. Por lo tanto, la calificación para eficiencia es parcialmente insatisfactoria.

Es probable, dados los recursos adicionales que CORFO ha aportado, que el programa sea sostenible. Sin embargo, existen ciertos riesgos no mitigados que pueden afectar la sostenibilidad del programa, incluida la posibilidad de que la alta demanda por este tipo de financiamiento se haya debido exclusivamente a la pandemia.

Siguiendo los lineamientos, el programa es calificado como parcialmente infructuoso. Esto se debe a que la relevancia, eficacia y eficiencia son parcialmente insatisfactorias, y la sostenibilidad es satisfactoria. El promedio ponderado de estas calificaciones ubica al proyecto en el intervalo de Parcialmente Infructuoso. La administración también se autoevalúa igual.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El documento de PCR es escueto en cuanto a los criterios no centrales. Del análisis de la propuesta de préstamos se puede concluir que la calidad del desempeño del Banco durante la preparación y aprobación del proyecto fue satisfactoria. El proyecto se diseñó con una lógica vertical con algunas fallas, que tuvo modificaciones de resultados esperados en el arranque, y con plazos de ejecución que debieron ser extendidos.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

De acuerdo con el PCR, durante su ejecución, el proyecto no experimentó modificaciones en lo esencial de su diseño, ni ajustes a la cadena causal original, ni a los supuestos subyacentes claves. Sin embargo, si se debe notar que un indicador clave sufrió modificaciones sustantivas (Número de MiPyME financiadas con recursos del proyecto).

Teniendo en cuenta de que estos problemas fueron moderados, la calificación de la calidad de preparación, teniendo en cuenta las guías, es de satisfactorio.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El documento de PCR tampoco se explaya en detallar el proceso de supervisión. Si menciona que el BID acompañó el proceso con asistencia técnica para mejorar la gestión de CORFO en su relacionamiento con la IFNB. Algunos indicadores originales vinculados al spread de los préstamos fueron eliminados.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

<b>Calificación de desempeño del Banco</b>	Satisfactorio
--	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El Documento de PCR señala que CORFO dispuso a lo largo de la operación recursos profesionales, financieros, informáticos, de infraestructura y de control de gestión que garantizaron el buen desempeño del proyecto.

Durante la ejecución del proyecto CORFO pudo colocar el total de los recursos del proyecto. Esta colocación se realizó mediante la participación de IFNB que usualmente no tienen acceso al financiamiento mediante bonos en el mercado de capitales. En particular, respecto al área de crédito, se logró incorporar a un mayor número de empresas al financiamiento formal mediante el desarrollo de las microfinanzas.

Sin embargo, de la sección de lecciones aprendidas se desprende que el personal de la unidad encargada de la ejecución del proyecto fue remplazado en al menos cuatro ocasiones, lo cual representaba un problema para la adecuada gestión del proyecto. Estos problemas pueden haber contribuido a una ejecución más lenta de lo planeado, con pocos avances al comienzo del proyecto.

OVE entiende que la alta rotación de personal es un contratiempo significativo. Por tanto, revisa la calificación del desempeño del prestatario a Parcialmente Insatisfactorio.

<b>Calificación de desempeño del prestatario</b>	Parcialmente insatisfactorio
--	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

Las principales lecciones que identifica el documento de PCR se vinculan con el diseño del proyecto, tanto de los indicadores como del monitoreo del proyecto. OVE coincide con la administración en la importancia de contar con indicadores que permitan medir si efectivamente el programa de préstamos a través de IFNB permitió una mejora en la calidad del financiamiento. Esto es, si se tradujo en una reducción en las tasas y un aumento de plazos. OVE también coincide con la importancia de intentar incorporar la variable de género, especialmente en un sector como el de MiPyME en donde la mujer juega un rol fundamental.

## 13. CALIDAD DEL PCR

OVE analizó la calidad el PCR y encontró que:

-El PCR se queda significativamente corto en cuanto a la dimensión de calidad de la evidencia. La información podría ser más detallada en dimensiones como relevancia en donde no se provee de evidencia acerca de la falta de liquidez de las IFNB, efectividad, en donde el AEC es incompleto, sostenibilidad (en donde no se brinda mucho detalle acerca de los riesgos de sostenibilidad del proyecto), y criterios no centrales, como el desempeño del prestatario, en donde la información que aporta el documento de PCR es escueta.

-Los datos contenidos se presentan de forma a veces confusa. Por ejemplo, no se explica adecuadamente cómo fue el proceso por el cual los targets pasaron de 2,000 a 82,000. También es confusa la forma como se calcula el Crecimiento promedio de nuevas colocaciones comerciales, con fondos del proyecto, de los IFNB tratados.

-El reporte de ratings muestra algunas inconsistencias con la evidencia. En particular, la calificación del desempeño del prestatario es inconsistente con el hecho de que la elevada rotación de personal no haya sido tomada en cuenta en dicha calificación.

En base a estos hallazgos, y de acuerdo con las guías sobre definición de calidad de los PCR, OVE juzga la calidad del PCR como regular.

Calificación de calidad del PCR	Regular
---------------------------------	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)		
<b>Número(s) de proyecto</b>	CO-L1091		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2575/OC-CO	2576/TC-CO	
<b>Monto original</b>	US\$320.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2011		
<b>Fecha original de cierre</b>	Jun 28, 2018		
<b>Fecha real de cierre</b>	Abr 21, 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República de Colombia		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Transporte (MT)		
<b>Sector</b>	Transporte		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$320.000.000 (BID US\$300.000.000, BID/FTL US\$20.000.000)	US\$141.452.193,77 (BID US\$130.312.580,58 BID/FTL US\$11.139.613,19 Contraparte local US\$60.729.897,20)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>		US\$178.547.806,23	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Infructuoso	Infructuoso
<b>Relevancia</b>	Insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Efectividad</b>	Insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo del programa era apoyar al Gobierno de Colombia (GdC) en el desarrollo de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETPs) en cuatro ciudades intermedias (Pasto, Popayán, Armenia y Santa Marta). Estos SETPs mejorarían las condiciones de servicio del transporte público de pasajeros para cerca de 800.000 pasajeros-día, modernizarían el sector de transporte, y mitigarían el cambio climático, contribuyendo a estructurar ciudades competitivas y sostenibles que permitan a los ciudadanos tener oportunidades seguras de movilidad bajo principios de eficiencia, equidad y protección medio-ambiental.

Los objetivos específicos se exponen en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Reducir los tiempos de viaje en transporte público.
Objetivo 2	Reducir los costos de operación del transporte público.
Objetivo 3	Reducir los niveles de emisiones generadas por el transporte público.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Gerencia de Proyecto** (US\$22.316.000 monto original; US\$17.944.911,10 monto ejecutado). Este componente apoyaría el desarrollo de la institucionalidad necesaria de los Entes Gestores (EG) para la adecuada implementación de los SETPs, mediante la financiación de actividades especializadas de gerencia de proyecto, implementación y monitoreo del Programa.

**Componente 2: Infraestructura de Transporte.** (US\$200.310.000 monto original; US\$106.066.371,57 monto ejecutado). Este componente financiaría las siguientes inversiones en infraestructura, incluyendo estudios técnicos, económicos y socioambientales, diseños de ingeniería, construcción e interventorías (supervisión):

- Mejoramiento, adecuación, rehabilitación y pavimentación de la infraestructura vial de cada ciudad, incluyendo intersecciones a desnivel y puentes vehiculares, para mejorar el tránsito y el nivel de servicio de los vehículos de Transporte Público (TP). El tipo de intervención variaría de acuerdo con la jerarquía de la vía para el TP, el estado actual de las vías, los requerimientos de tráfico del sistema y la tipología de buses correspondiente. Estas intervenciones en infraestructura estarían acompañadas de la priorización (segregación en rutas estratégicas) en el uso del espacio vial para el transporte público en los tramos de mayor demanda.
- Construcción y rehabilitación de infraestructura para modos no motorizados. Incluiría las intervenciones necesarias para modos no motorizados como andenes, espacios públicos, puentes peatonales y ciclo-rutas alimentadoras.
- Construcción y/o adecuación de estaciones, paraderos y/o terminales de transferencia. Para organizar la operación de buses de una manera más eficiente, mejorar la seguridad y accesibilidad en el abordaje de peatones y aumentar la capacidad de los corredores de transporte. Los sistemas estarían organizados bajo esquemas de tronco-alimentación o jerarquización de rutas que requieren la construcción de terminales de transferencia de pasajeros, conectando las rutas de zonas de menor densidad (alimentadoras) con los corredores de mayor demanda. La Propuesta de Préstamo incluyó un cuadro resumen que muestra las diferentes intervenciones viales en cada una de las cuatro ciudades: Armenia, Pasto, Popayán y Santa Marta.

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 3: Sistemas de gestión y control de flota, incluyendo centros de control de tráfico.** (US\$34.607.000 monto original; US\$13.584.553,55 monto ejecutado). Los SETP utilizarán centros de control y gestión de flota donde se llevarán a cabo las funciones de programación de servicios, control de despachos, supervisión de las operaciones y atención de emergencias, entre otras. Con este componente se financiaría la implementación de los centros de control en las cuatro ciudades y las intervenciones en el sistema y centro de control semafórico para optimizar el tráfico en las intersecciones de mayor congestión.

**Componente 4: Adquisición de predios, planes de compensación y Reasentamiento de poblaciones afectadas.** (US\$61.967.000 monto original; US\$64.057.833,81 monto ejecutado). Los SETP habían sido planificados buscando reducir el impacto socio-ambiental durante su construcción, sin embargo, la construcción de la infraestructura de acceso (estaciones, paraderos), de transferencia de pasajeros (terminales) y de almacenamiento (patios y talleres)

requeriría la compra de predios y/o el uso de espacio público ocupado. Mediante este componente se financiarían los costos necesarios relacionados con la mitigación y compensación de la población afectada por los SETPs, de conformidad con lo previsto en el IGAS.

En la tabla que sigue se presentan los costos del programa.

CO-L1091	Costos estimados					Costos Actuales					Cambios	
	BID (US\$)	BID/FTL (US\$)	Contraparte local (US\$)	Total (US\$)	%	BID (US\$)	BID/FTL (US\$)	Contraparte local (US\$)	Total (US\$)	%	%	%
Componente 1: Gerencia de Proyecto	22.316.000	0	0	22.316.000	6,97%	3.340.783	0	14.604.127,65	17.944.911,10	8,88%	-20%	
Componente 2: Infraestructura de Transporte	180.310.000	20.000.000	0	200.310.000	62,60%	66.446.760	11.139.613,19	28.479.998,79	106.066.371,57	52,46%	-47%	
Componente 3: Sistemas de gestión y control de flota, incluyendo centros de control de tráfico	34.607.000	0	0	34.607.000	10,81%	13.501.348	0	83.205,46	13.584.553,55	6,72%	-61%	
Componente 4: Adquisición de predios, planes de compensación y Reasentamiento de poblaciones afectadas	61.967.000	0	0	61.967.000	19,36%	46.673.682	0	17.384.152,08	64.057.833,81	31,68%	3%	
Auditoría Financiera	800.000	0	0	800.000	0,25%	350.007,72	0	179.396,16	529.403,88	0,26%	-34%	
Costos financieros	0	0	0	0	0,00%	0,00	0	-1.176,71	-1.176,71	0,00%	--	
<b>TOTAL</b>	<b>300.000.000</b>	<b>20.000.000</b>	<b>0</b>	<b>320.000.000</b>		<b>130.312.580,58</b>	<b>11.139.613,19</b>	<b>60.729.703,43</b>	<b>202.181.897,20</b>			<b>-37%</b>

Nota: Incluye costos totales estimados e incurridos.

Fuentes: Contratos de préstamos, Informes de auditoría al cierre del programa.

El programa no tuvo reformulaciones formales (aprobadas por el Directorio), aunque experimentó tres cancelaciones parciales de fondos de los préstamos (julio de 2017, octubre de 2019 y noviembre-diciembre de 2021). Junto con las dos primeras solicitudes de cancelación de fondos se solicitaron y otorgaron extensiones de plazo de último desembolso, de 30 meses en la primera solicitud y de 12 meses en la segunda, lo que generó una extensión total de plazo de último desembolso de 42 meses.

Las razones de la primera solicitud fueron: (i) falta de diseños iniciales definitivos, que generó diferencias entre los presupuestos iniciales y finales del programa; (ii) demoras en la adquisición de predios y procesos de reasentamiento cuando habían transcurrido 3,5 años desde la fecha de elegibilidad; (iii) retrasos en la intervención de redes de servicios públicos por parte de autoridades municipales; (iv) demoras en los aportes locales definidos en los convenios de financiación suscritos con cada ciudad para la ejecución del proyecto; (v) reprogramación de los aportes del GdC vía recursos BID debido a la baja ejecución del proyecto; y (vi) devaluación de cerca del 30% del peso colombiano frente al dólar estadounidense en el período 2015-2016 respecto de las condiciones contempladas en la negociación de la operación.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

La segunda solicitud se basó en: (i) variaciones en agendas de política pública de las autoridades locales, que afectó los plazos sobre componentes de los ejercicios de Estructuración Técnica, Legal y Financiera (ETLF) para garantizar condiciones de operación integrada de los SETP; (ii) retrasos en procesos precontractuales y de adquisiciones realizados por personal de las ciudades que no contaban con experiencia previa en proyectos similares financiados por la Banca Multilateral; y (iii) dificultades en temas de gestión social.

La tercera solicitud de la cancelación de los saldos parciales pendientes por desembolsar de los contratos de préstamo, presentada en noviembre de 2021, se basó en que la fecha límite de desembolsos de los préstamos vencía el 31 de diciembre de 2021 y que el desarrollo de los programas seguiría siendo financiado con recursos diferentes a la fuente BID.

En este contexto, el programa experimentó la cancelación del 55,8% del monto del préstamo, lo que afectó la ejecución de productos previstos y la efectividad del programa.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Los servicios de TP de las ciudades intermedias de Colombia antes del inicio del programa se caracterizaban por una sobreoferta con vehículos antiguos, pequeños y altamente contaminantes, baja velocidad comercial en áreas centrales, escasa integración modal, deficiente estructura empresarial. Desde 2002, el GdC implementó la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) para mejorar la prestación del servicio de TP colectivo de pasajeros buscando: (i) fortalecer institucionalmente a las ciudades en la planificación, gestión, regulación y control del tráfico y transporte; (ii) incentivar a las ciudades en la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental, (iii) mejorar el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas y a la vez ofrecer alternativas a los usuarios para utilizar el transporte público urbano en condiciones de velocidad y comodidad adecuadas, (iv) apoyar iniciativas de las ciudades en programas de transporte público, (v) desarrollar marcos regulatorios enfocados a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas, (vi) adecuar los servicios a las necesidades de los usuarios, valorando la percepción que ellos tienen de los sistemas de transporte. Esta política pública nacional forma parte del Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) por medio del cual el GdC apoya a las ciudades para lograr mejorar su sistema de transporte, habiendo cofinanciado los Sistemas Integrados de Transporte Masivo a ciudades grandes, como Transmilenio en Bogotá, y a las ciudades intermedias mediante los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP).

Los objetivos del programa estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo del país, en su diseño, durante su ejecución y cierre.

En su diseño y durante los primeros años de ejecución, los objetivos del programa estuvieron alineados con las prioridades del GdC y su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para todos” que enunció tres pilares de gobierno: crecimiento sostenible y competitividad, igualdad de oportunidades para la prosperidad social, y consolidación de la paz. En su pilar de crecimiento sostenible y competitividad, aludía específicamente a la preparación de los nuevos programas de préstamo con la banca multilateral para financiar los aportes de la Nación a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de 600.000 habitantes y a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000. Además, en el área de “Vivienda

## **5. RELEVANCIA**

y ciudades amables”, una de las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, reconocía a la movilidad urbana como uno de los aspectos centrales del aparato productivo de las ciudades indicando que la congestión urbana creciente afectaba la movilidad y competitividad de las ciudades. Uno de los objetivos en esta área era “Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado, sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros, articulados con medidas de administración de la demanda y uso del suelo”. Asimismo, reconocía la existencia de retos significativos en la implantación de los SETP.

El PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, enunció la estrategia de lograr un “Transporte público de calidad como eje estructurador de la movilidad” y expuso la voluntad de apoyar el seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) con enfoque de auditoría y gerencia de proyectos y el diseño de la estrategia del Gobierno nacional para lograr que su implementación sea satisfactoria y articulada entre las entidades territoriales. En su objetivo de “Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad”, la estrategia para “Construir ciudades amables y sostenibles para la equidad”, exponía la voluntad de avanzar en la implementación de sistemas de transporte encaminados a mejorar la calidad del servicio al usuario (SITM y SETP), que buscaría consolidar redes de transporte público eficientes, como ejes estructurantes de la movilidad y el desarrollo territorial, propiciando la densificación de áreas cercanas a las redes de transporte, lo que conllevaría: 1) disminución de los tiempos en transporte motorizado desde y hacia las redes de transporte; 2) optimización de los kilómetros de operación de los sistemas de transporte; y, 3) mayores índices de edificabilidad con el fin de capturar el valor adicional de la tierra por parte del ente territorial, para ser reinvertido en la operación del sistema.

El PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, enunció la política de lograr “Sistemas de transporte de pasajeros competitivos y de calidad” incluyendo entre sus estrategias el “aumento de la calidad del transporte público colectivo y masivo” dando continuidad a la implementación de planes de acción para cada uno de los sistemas cofinanciados por la Nación. Además, indicaba específicamente para los SETP la necesidad de fortalecer institucionalmente a los entes gestores en los niveles técnico, financiero y jurídico, y avanzar hacia la actualización de la reglamentación para la estructuración, prestación del servicio, esquema empresarial, habilitación y permisos de operación.

## **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

Los objetivos del programa estuvieron alineados con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación, durante su implementación y hasta su cierre.

Al inicio los objetivos del programa estuvieron alineados con la EBP 2007-2010 (GN-2474), que estableció que en el sector transporte el Banco promovería la competitividad interna apoyando los sistemas de transporte público masivo y mejorando las condiciones del tráfico e infraestructura vial.

## 5. RELEVANCIA

Además, el programa estuvo alineado con la EBP 2012-2014 (GN-2648-1), en su objetivo estratégico de Implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) con resultados esperados en “reducción de las emisiones de gases efecto invernadero (GEO)” y “mejora en las condiciones de movilidad de las ciudades”.

El programa también estuvo alineado con la EBP 2015-2018 (GN-2832) en su objetivo estratégicos de “Elevar la calidad de infraestructura y desarrollo urbano y reducir costos de transacción en la economía” con resultados esperados en “incremento del uso del transporte urbano” y “mejora de la infraestructura de transporte”.

También estuvo alineado con la EBP 2019-2022 (GN-2972) en su objetivo estratégico de “mejorar la calidad de infraestructura, reducir costos de transacción en la economía y mejorar la posición internacional de los bienes producidos en Colombia” con resultados esperados en “mejora de la infraestructura de transporte” e “incremento del uso del transporte urbano”.

Asimismo, el programa estuvo alineado con los objetivos de la “Estrategia Integrada de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, y energías renovables y sostenibles” de 2011 (GN-2609-1) diseñada para servir como instrumento estratégico del BID para ampliar el apoyo a las actividades de mitigación y adaptación al clima, contribuyendo al desarrollo bajo en carbono, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la vulnerabilidad climática en la región.

También estuvo alineado a las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Capital del BID (GCI-9) relacionadas a desarrollar alternativas de transporte sostenible en zonas urbanas.

Además, fue consistente con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo de 2013 (GN-2710-5), mediante el apoyo a la planificación, construcción y mantenimiento de infraestructura para proveer servicios de calidad que promuevan el crecimiento sostenible e inclusivo.

El programa estuvo además alineado con el Marco Sectorial del Transporte (GN-2740-3 de 2014, GN-2740-7 de 2016 y su actualización de 2020, GN-2740-12), en línea con el objetivo de trabajo del Banco de contribuir a la creación de sistemas de transporte eficientes, inclusivos y sostenibles.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara, aunque con algunas deficiencias que se detallan a continuación. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el programa, sus productos y los objetivos expuestos en la PP. El diseño del programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

En general, las actividades previstas en las cuatro ciudades para apoyar el desarrollo de SETP fueron apropiadas para lograr los productos previstos, que permitirían lograr los objetivos específicos y el objetivo general del programa. Cabe señalar que, la MR de la PP no incluyó productos relacionados con la construcción y/o adaptación de patios y talleres de mantenimiento, previstas en el cuerpo de texto de la propuesta de préstamo. Además, los PMR no reportaron los productos de la forma expuesta en la MR de la PP, e incluyeron solo el porcentaje global de productos ejecutado por ciudad en cada componente del programa. En el análisis contrafactual que realiza el PCR (Tablas 11 a 13), expone las obras y otros elementos del SETP en servicio o uso regular, sin compararlo con los niveles previstos en la PP, lo que

## 5. RELEVANCIA

habría mejorado la claridad de exposición del logro de productos implementados por el programa. El PCR también expone en la Tabla 14, la evolución de la flota y la reposición de vehículos de TP ejecutadas, relacionado a las actividades de reducción y reposición de flota en servicio en las ciudades que, si bien se habían expuesto en el cuerpo de texto de la PP e incluido en la MR de la PP a través del producto del componente 1 “Buses con tecnología Euro III operando en la flota de vehículos del transporte público” su meta no había sido definida en la PP.

Según el PCR, el diseño del Programa no brindó claridad sobre responsabilidades en la financiación de la localización y reubicación de redes de servicios públicos, lo cual generó demoras en el inicio de actividades de construcción.

Durante la implementación del programa existieron demoras sustanciales, habiéndose autorizado extensiones de plazos de último desembolso en 42 meses, cuyas causas (en gran medida relacionadas con el diseño del programa) se han expuesto en la sección “4. Componentes del Proyecto”.

Además, el programa experimentó la cancelación del 55,8% del monto del préstamo, lo que habría afectado la ejecución de productos previstos y la efectividad del programa. Según el PCR, en ninguna de las ciudades se lograron poner en operación de manera integral todos los componentes y elementos de los SETP, que permitirían alcanzar la integración de los servicios de transporte colectivo en cada ciudad bajo esquemas unificados de operación, administración y recaudo.

Estas demoras y cancelaciones significativas de fondos de préstamo dan cuenta de que el diseño del programa no tuvo una alineación completa con las realidades del país y las capacidades del GdC relacionadas a los tiempos necesarios para implementar algunas actividades y cumplir las metas de productos y financieras del diseño de la operación. Además, la cancelación significativa de fondos de préstamo afectó la lógica vertical programa en la implementación, en particular, considerando las actividades previstas no ejecutadas por el programa que han sido expuestas en el PCR.

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del proyecto. La lógica vertical del diseño del proyecto fue en general adecuada, aunque con algunas deficiencias en términos de productos especificados. No obstante, el programa experimentó demoras y cancelaciones de fondos significativas que afectaron la lógica vertical del programa en su implementación. Esta situación además da cuenta que el diseño del programa no consideró totalmente las realidades del país y capacidades de ejecución en el país.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del proyecto como Parcialmente Insatisfactorio (Administración: Insatisfactorio).

<b>Calificación de relevancia</b>	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------------	------------------------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 14 de septiembre de 2011 y alcanzó la elegibilidad el 20 de enero de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados hasta 60 días después de la elegibilidad y reflejados en el siguiente PMR son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2014 para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

#### **Objetivo 1: Reducir los tiempos de viaje en transporte público.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Tiempo promedio de viaje en TP para Armenia reducido	minutos	37,9	35,24	27,21	402	1,00
1.2 Tiempo promedio de viaje en TP para Pasto reducido	minutos	25,1	22,1	38	-430	0,00
1.3 Tiempo promedio de viaje en TP para Popayán reducido	minutos	33,9	31,7	30	177	1,00
1.4 Tiempo promedio de viaje en TP para Santa Marta reducido	minutos	23,7	21,1	14,7	346	1,00
1.5 Personas atendidas por acceso al sistema de TP mejorado en Armenia	Personas	0	126.000	71.588	57	0,57
1.6 Personas atendidas por acceso al sistema de TP mejorado en Pasto	Personas	0	168.490	72.000	43	0,43
1.7 Personas atendidas por acceso al sistema de TP mejorado en Popayán	Personas	0	165.000	75.000	45	0,45
1.8 Personas atendidas por acceso al sistema de TP mejorado en Santa Marta	Personas	0	171.266	135.000	79	0,79
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,66

Los indicadores 1.1 a 1.4 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E.

## 6. EFECTIVIDAD

Según el PCR, los valores logrados de los indicadores 1.1 a 1.4 se obtuvieron de los entes gestores (EG) de las ciudades intervenidas, corresponden a estimaciones y estadísticas de modelos de transporte, y pueden considerarse parcialmente atribuibles al programa. Esto se debe a que los valores logrados se midieron en 2021 para las ciudades de Pasto y Popayán, y pueden haber estado influidos por la disminución de la movilidad urbana en el periodo de pandemia COVID-19.

Los indicadores 1.5 a 1.8 se incluyeron durante el taller de arranque y en el PMR+E. Aunque no estaban relacionados directamente con alguno de los tres objetivos específicos, el PCR los relacionó razonablemente al objetivo 1. Cabe señalar que, la línea de base de estos indicadores es igual a cero, razón por la que el PCR interpreta que estos indicadores se definieron con relación al “sistema de transporte mejorado”, vale decir, se trataría del incremento en personas atendidas por acceso al sistema de TP. Además, el PCR indica que existió una sobreestimación de la demanda esperada (meta de los indicadores), razón por la que adoptó las metas con valores inferiores obtenidos de las evaluaciones económicas iniciales del programa. OVE acepta los valores meta asignados en el PCR, dada la falta de referencias sobre el método de cálculo empleado para establecer las metas originales y considerando la validez de la fuente utilizada por el PCR. Además, los valores logrados fueron relevados en 2021 para la ciudad de Armenia y en 2022 para las ciudades de Pasto y Popayán. En el PCR no se indicó el año al que se refieren los datos de personas atendidas por el TP mejorado en la ciudad de Santa Marta, aunque al haberse suministrado al cierre del programa, corresponderían a 2021 o 2022. Los valores correspondientes a 2021 sufrieron el impacto de las restricciones de movilidad durante la pandemia COVID-19, razón por la que, si bien los resultados pueden atribuirse al programa, no se lograron las metas esperadas debido a la disminución de la movilidad de la población que incluso en 2022 puede no haberse recuperado hasta niveles pre-pandemia.

La tasa de logro promedio para el objetivo 1 fue de 0,66 y le correspondería una calificación de Parcialmente Insatisfactorio, sin embargo, dado que los efectos pueden considerarse solamente parcialmente atribuibles al programa, OVE disminuye la calificación a **Insatisfactorio**.

### Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

### **Objetivo 2: Reducir los costos de operación del transporte público.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Costos anuales de operación y mantenimiento de vehículos de TP reducidos (millones pesos constantes 2008) en Armenia	\$/año	63.700	48.100	25.772,02	243	1,00
2.2 Costos anuales de operación y mantenimiento de vehículos de TP	\$/año	48.700	25.800	13.462,78	154	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

reducidos (millones pesos constantes 2008) en Pasto						
2.3 Costos anuales de operación y mantenimiento de vehículos de TP reducidos (millones pesos constantes 2008) en Popayán	\$/año	44.700	25.600	24.531,08	106	1,00
2.4 Costos anuales de operación y mantenimiento de vehículos de TP reducidos (millones pesos constantes 2008) en Santa Marta	\$/año	76.400	37.900,00	52.966,25	61	0,61
2.5 Tasa económica de retorno para Armenia	%	18,70	12,70	Sin medición	0	0,00
2.6 Tasa económica de retorno para Pasto	%	14,00	12,70	Sin medición	0	0,00
2.7 Tasa económica de retorno para Popayán	%	14,00	12,70	Sin medición	0	0,00
2.8 Tasa económica de retorno para Santa Marta	%	39,90	12,70	Sin medición	0	0,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,45

Los indicadores 2.1 a 2.8 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E.

Los valores logrados de los indicadores 2.1 a 2.4 fueron suministrados por los EG de cada ciudad y corresponden a estimaciones y estadísticas de modelos de transporte, por lo que pueden considerarse atribuibles al programa.

Los indicadores 2.5 a 2.8 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E, aunque no se habían relacionado directamente a alguno de los tres objetivos específicos. El PCR los relacionó razonablemente con el objetivo 2. Los cuatro indicadores obtuvieron una tasa de logro igual a cero debido a que los proyectos de construcción en las cuatro ciudades no habían finalizado al cierre del programa.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 2 fue de 0,45 y que los efectos de los costos anuales de operación y mantenimiento son parcialmente atribuibles al proyecto, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 3: Reducir los niveles de emisiones generadas por el transporte público.

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Emisiones de CO2 producidas por el TP reducidas en Armenia	Ton/año	21.400	10.500	9.481	109%	1,00
3.2 Emisiones de CO2 producidas por el TP reducidas en Pasto	Ton/año	27.100	13.600	16.509	78%	0,78
3.3 Emisiones de CO2 producidas por el TP reducidas en Popayán	Ton/año	26.700	10.600	10.048	103%	1,00
3.4 Emisiones de CO2 producidas por el TP reducidas en Santa Marta	Ton/año	53.200	15.600	29.328	63%	0,63
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,85

Los indicadores 3.1 a 3.4 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E. Los valores logrados de los indicadores fueron suministrados por los EG de cada ciudad al cierre del programa y corresponden a estimaciones y estadísticas de modelos de transporte y pueden atribuirse al programa.

La tasa de logro promedio para el objetivo 3 fue de 0,85 OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

Calificación del objetivo 3: Satisfactorio

## 2. Productos

La MR de la PP presentó los productos de manera detallada, sin embargo, ni el PMR+E ni los siguientes PMR reportaron los productos de la forma expuesta en la MR de la PP, e incluyeron solo el porcentaje global de productos ejecutado por ciudad en cada componente del programa. El PCR presenta algunos de los resultados en términos de productos considerando la MR de la PP. También presenta el informe de “Cambios a la Matriz de Resultados” (Enlace electrónico requerido 2, EER#2), en el que reporta los logros en términos de productos como porcentaje según se incluyeron en los PMR. Según lo reportado en el PMR+E y en los siguientes, no se realizaron cambios de indicadores de producto en comparación con la matriz del PMR+E.

En resumen, según lo señalado por el PCR, en ninguna de las ciudades se logró poner en operación de manera integral todos los componentes y elementos de los SETP, aunque las ciudades han puesto en servicio y operación para el TP la mayor parte de las obras y elementos de infraestructura del Componente 2 financiados con recursos del programa. Los productos de los demás componentes alcanzaron diferentes niveles de progreso, según se expone en el EER#2.

## 6. EFECTIVIDAD

En síntesis, considerando que un objetivo específico del programa fue calificado con “Satisfactorio”, y dos objetivos con “Insatisfactorio”, OVE califica la efectividad del programa como **Insatisfactorio**, coincidiendo con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad (PCR: Insatisfactorio).

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR expone que, como consecuencia de diversos factores que se presentaron durante la ejecución del programa, que incluyeron la cancelación de cerca del 56% de los fondos originales, el retraso en el inicio y desarrollo de actividades de construcción y en la ETLF para garantizar condiciones de operación integrada de los SETP, además de restricciones impuestas por la pandemia del COVID-19 y situaciones de orden público, no fue posible que finalizarán la totalidad de las obras de infraestructura en las ciudades y se pusieran en marcha los sistemas de transporte previstos bajo condiciones unificadas de operación y recaudo.

Además, expone que la implementación formal de los SETP bajo esquemas unificados de operación, administración y recaudo se encuentra proyectada en las ETLF de Armenia, Pasto, Popayán y Santa Marta para el período comprendido entre 2023 y 2024, no es posible llevar a cabo una evaluación de la eficiencia del programa actualizando el CBA y cálculo de la TIR como fue realizado en la etapa de formulación.

Asimismo, presenta el Índice Pasajeros por Kilómetro (IPK) como una aproximación para medir la eficiencia considerando que en la PP se había establecido como meta del programa un IPK igual a 3,0. Como resultado, ninguna de las cuatro ciudades alcanzó valores de IPK mayor a 2 en 2021.

Con base en lo anterior y siguiendo las guías de PCR 2020, el PCR presenta un análisis de sobrecostos y sobretiempos (CTOA).

En este caso, los indicadores de desempeño (PMR) del programa en los dos primeros ciclos indican que el programa fue clasificado como “Problema”, y en todos los ciclos siguientes muestran que el programa fue clasificado como “Satisfactorio”. No obstante, estas mejoras de desempeño en los indicadores del PMR deben contextualizarse en un escenario donde el proyecto canceló más de la mitad de los recursos.

Por lo tanto, considerando que al cierre del préstamo no se habían finalizado todas las obras, así como la puesta en marcha de los sistemas de transporte previstos, y que además existieron una serie de problemas de ejecución, OVE considera que existieron factores significativos que redujeron la eficiencia del programa. En este contexto, OVE coincide con la calificación otorgada por la Administración y califica el criterio de eficiencia como “Parcialmente Insatisfactorio” (Administración: Parcialmente Insatisfactorio).

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## **8. SOSTENIBILIDAD**

### **1. Continuación de resultados**

El PCR expone que se espera que los resultados alcanzados en la mayoría de las ciudades, asociados a disminución de costos y emisiones, se mantengan en el tiempo, unido a la renovación y disminución de la flota, reducción de rutas e infraestructura vial. Indica que en los últimos años las ciudades de Pasto, Armenia y Popayán han adelantado actividades de mantenimiento de pavimentos y otros elementos de infraestructura del SETP. También indica que la sostenibilidad de la reducción de los tiempos de viaje tiene un mayor riesgo debido a que se puede ver muy afectada por factores que están fuera de la órbita del programa (i.e. vuelta a la presencialidad en el trabajo que puede incrementar los tiempos de viaje). Asimismo, enuncia que el Gdc, a través del MT y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), ha definido, previa coordinación y consulta con las autoridades de las ciudades de Armenia, Pasto, Popayán y Santa Marta, las inversiones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para continuar la cofinanciación de las obras y actividades pendientes de los SETP entre 2022 y 2024. El PCR incluye un detalle de los procesos previstos en la ETLF pendientes a completar en cada ciudad, previendo que la continuidad de las acciones y resultados alcanzados con apoyo del programa entre 2014 y 2021 permitirían finalizar el desarrollo de los SETP e iniciar su operación formal entre 2023 y 2024 en las cuatro ciudades intermedias intervenidas.

### **2. Desempeño de salvaguardias**

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), (ii) Divulgación de información (OP-102), (iii) Política de gestión del riesgo de desastres (OP-704), (iv) Reasentamiento involuntario (OP-710).

El PCR expone que el análisis ex post de gestión ambiental y social con base en la documentación de cierre del proyecto, permite afirmar que el proyecto cumplió la normativa de salvaguardias sociales y ambientales del Banco con resultado satisfactorio. Afirma además que, tanto las cláusulas socio ambientales del contrato de préstamo como del reglamento operativo han sido cumplidas por los EG en las ciudades intervenidas, aspecto que fue supervisado por misiones y equipo especializado del Banco.

El último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de diciembre de 2021, calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio, indicando que los entes gestores de las 4 ciudades y la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte (UMUS) se encontraban enfocados en el cierre de los instrumentos de gestión ambiental y social, mostrando un nivel de avance importante. Expone también que, con respecto a los casos pendientes identificados se había informado que en ningún caso revestían incumplimiento de salvaguardias ambientales o sociales, y eran en su mayoría aspectos administrativos o judiciales (en el caso predial) que escapaban del control de los entes gestores. Por otra parte, ese informe clasificó el riesgo ambiental y social como alto, considerando que la gestión de los procesos de reasentamiento significó el principal riesgo de la operación, unido a la poca capacidad de gestión socio ambiental, cambios en la administración y equipos técnicos.

En síntesis, considerando que existen obras aún en ejecución y que no se han puesto en marcha los sistemas transporte previstos bajo condiciones unificadas de operación y recaudo, OVE considera que es difícil determinar la sostenibilidad de los resultados de desarrollo previstos. Además, si bien el desempeño en materia de salvaguardias habría sido satisfactorio

## 8. SOSTENIBILIDAD

al cierre del préstamo, considerando que las obras no están finalizadas y el riesgo ambiental y social fue clasificado como alto al cierre del préstamo por debilidades en la capacidad de gestión ambiental, OVE considera que existirían riesgos substanciales desde el punto de vista ambiental y social.

En este contexto, OVE califica la Sostenibilidad del proyecto como **Parcialmente Insatisfactorio** (Administración: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del proyecto es de **Infructuoso**, como resultado de una calificación de Parcialmente Insatisfactorio en Relevancia, Eficiencia, y Sostenibilidad, e Insatisfactorio en Efectividad.

OVE coincide con la Administración en la calificación final del proyecto, aunque no coincide en la calificación de los criterios de Relevancia y Sostenibilidad.

Calificación de resultado general	Infructuoso
-----------------------------------	-------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR califica la calidad de la preparación como “Parcialmente Satisfactoria” (esta calificación no existe en las guías de PCR, si bien en la EER#4 se califica como Parcialmente Insatisfactorio). La calificación se basa en las falencias y actividades de alistamiento de la operación que se materializaron en riesgos vinculados con aspectos técnicos como: carencia y calidad de diseños iniciales, demoras en adquisición de predios y en actividades de reasentamiento y de identificación y relocalización de redes de servicios públicos; la sobre estimación de las metas de la MR en los indicadores de resultado “Personas atendidas por acceso al sistema de TP mejorado”; y la inclusión de indicadores en la MR posterior a la aprobación que no fueron vinculados con el objetivo general o los objetivos específicos. También expone que, en la etapa de preparación, hubo canalización de recursos de los préstamos de cooperación técnica para “Apoyo al Proceso de Privatización y Concesión en Infraestructura” (927/OC-CO, 1592/OC-CO), y ATN/10925-CO (Cooperación Técnica de InfraFund, según la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de la PP), para apoyar el diseño y estructuración de la operación.

En virtud de lo expuesto, y considerando los problemas de diseño de la operación que no consideró totalmente las realidades del país y capacidades de ejecución en el país, OVE califica la calidad de la preparación como Parcialmente insatisfactoria.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR expresa que hubo un acompañamiento y asesoría permanente de los equipos técnicos y fiduciarios del Banco durante la ejecución del programa, y que, a través de las acciones previstas en la Matriz de Riesgos del programa, el Banco identificó previamente con los EG y el MT amenazas, sobre las cuales fueron previstas medidas de mitigación para garantizar la continuidad y sostenibilidad de las acciones promovidas por el programa. El PCR, sin embargo, destaca que muchos de los riesgos por problemas de diseño que finalmente se materializaron no fue posible evitarlos a pesar del acompañamiento del Banco.

Debe señalarse, sin embargo, que los PMR no reportaron con grado de detalle adecuado los productos del programa.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactorio.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Como consecuencia, OVE coincide con la calificación de la Administración y califica el desempeño del Banco como **Parcialmente Insatisfactorio**.

Calificación de desempeño del Banco	Parcialmente insatisfactorio
-------------------------------------	------------------------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR expresa que, si bien el programa no cuenta con un ejercicio previo de evaluación final, el desempeño institucional del ejecutor (MT) a través de los EG de las ciudades intervenidas, respecto de los procesos de planeación, ejecución y control y supervisión del programa no se considera satisfactorio. Los retrasos en los procesos de compra de predios y en actividades de identificación y traslado de redes de servicios públicos, además de la carencia y calidad de diseños iniciales de ingeniería, generaron demoras en el inicio de procesos de adquisiciones de obras de infraestructura. También afirma que el MT y los EG destinaron un equipo de trabajo que garantizó la adecuada coordinación institucional en las ciudades y con el Banco, para el seguimiento y control del programa.

Asimismo, a pesar del compromiso previsto en el Plan de Monitoreo y Evaluación para contar con informe de resultados a los 18 meses del primer desembolso del programa, no hay evidencia de la presentación de dicho informe.

Con una ejecución de solo el 44,2% de los fondos presupuestados inicialmente para el programa, se logró un avance importante de metas físicas, expresados en términos de cumplimiento igual o superior al 100% en las metas acordadas para 6 de los 16 indicadores de productos de la MdR, superior al 80% en cuatro de estos indicadores de producto y de entre el 66% y el 79% para dos productos. Si bien se canceló el 55,8% de fondos del programa, a partir de 2022 las ciudades cuentan con fuentes de financiación del nivel local y nacional para finalizar la estructuración y puesta en marcha de los SETP.

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca, además, las actividades de coordinación que de manera simultánea adelantó la UMUS del MT para la ejecución de programas de SETP en otras ciudades intermedias que contaron con financiación del Banco Mundial y de la CAF, con lo cual se aseguró la coordinación técnica y complementariedad de las intervenciones de las distintas entidades de la Banca Multilateral para el cumplimiento del PNTU.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Parcialmente Insatisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Parcialmente Insatisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del programa, aunque no todas basadas en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en tres dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, de procesos y actores públicos, y gestión del riesgo.

Respecto a las recomendaciones a considerar para futuros programas de mejoras en sistemas de TP urbano, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Durante la fase de diseño, se deben evaluar con mayor detalle los tiempos y actividades involucradas con los procesos de expropiación de predios requeridos para la ejecución de obras en sistemas de TP.
- Fortalecer el análisis respecto de los siguientes aspectos relacionados con temas de pre-inversión de infraestructura: (i) verificar la existencia y la calidad de diseños iniciales de ingeniería para contar con mejores insumos para la contratación de obras civiles, (ii) partir de una mejor identificación de los predios involucrados y de los aspectos administrativos y jurídicos asociados con la adquisición de los mismos, y, (iii) mejorar la evaluación de la capacidad institucional de las entidades ejecutoras del nivel local respecto de riesgos asociados con cambios en las administraciones municipales y el desarrollo de los procesos de estructuración técnica, legal y financiera para la operación de futuros sistemas de transporte.
- Incluir Evaluaciones de Medio Término como requisito en los contratos de préstamo, que permitan identificar causas estructurales asociados con potenciales retrasos y hacer propuestas de recomendaciones con medidas de ajuste y mejoramiento que sean operativizadas en el desarrollo de las operaciones.
- Evaluar la posibilidad de contar con el apoyo del BID a través de la aplicación de herramientas de crédito como la modalidad de Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), para agilizar los procesos de preparación y aprobación de proyectos futuros de TP.
- Analizar con mayor detalle los riesgos de retrasos en procesos constructivos debidos a temas de coordinación interinstitucional en las ciudades beneficiarias, que incluyen condiciones de avance de actividades previas de compra de predios y reasentamiento involuntario, con el objeto de plantar medidas de mitigación que sean más eficaces. Además, considerar como clave el diseño de los procesos de coordinación interinstitucional y el desarrollo, suscripción y seguimiento de acuerdos con

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

transportistas urbanos, intermunicipales y autoridades municipales y departamentales, los cuales son requeridos para la puesta en marcha de los programas de SETP.

- Evaluar con mayor profundidad los riesgos asociados con los cambios en las administraciones públicas (ciclo político) durante el horizonte de ejecución de los proyectos.
- El diseño debe precisar las responsabilidades y fuentes de financiación para el desarrollo de las actividades de localización y reubicación de redes de servicios públicos, al ser estas acciones previas necesarias para el arranque y ejecución de las obras civiles involucradas.
- En contextos donde los organismos ejecutores o coejecutores de una operación sean entes subnacionales, se recomienda que los equipos de proyecto evalúen las capacidades institucionales de dichas entidades y su relación con el organismo ejecutor a nivel centralizado para supervisar a los descentralizados, y que se incluya un componente de fortalecimiento institucional específico para los entes subnacionales, regionales o descentralizados.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa. El PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente, además, incluyó detalles y análisis de los avances ejecutados por el programa en términos de productos, que no se podrían obtener de los PMR (ver sección “5. Relevancia”). El PCR expone además de manera clara las diferentes dificultades que experimentó el proyecto, incluyendo los problemas de diseño, que llevaron finalmente a la cancelación de importantes recursos.

La claridad de exposición se habría beneficiado, sin embargo, de incluir además de los avances ejecutados, las metas previstas en la PP. Asimismo, el PCR no expone claramente la situación de ejecución de costos del programa y los aportes de contrapartida local ejecutados.

Las recomendaciones expuestas son, además, en gran medida relevantes y en su mayoría basadas en la evidencia presentada en el PCR.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Colombia Rural Water Supply and Wastewater Management Program			
<b>Project number(s)</b>	CO-L1105			
<b>Loan number(s)</b>	2732/OC-CO			
<b>Original amount</b>	US\$60,000,000			
<b>Approval year</b>	2012			
<b>Original closing date</b>	10/31/17			
<b>Actual closing date</b>	10/06/22			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Republic of Colombia			
<b>Executing agency</b>	Ministry of Housing, City, and Territory (MVCT)			
<b>Sector</b>	Water and sanitation			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$60,000,000 (IDB US\$60,000,000)	US\$28,994,703 (IDB US\$28,994,703)		
<b>Co-financing</b>	N/A			N/A
<b>Cancelled amount</b>				US\$31,005,297

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Partly successful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Borrower performance</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Monika Huppi	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Contract (Annex) and the Loan Proposal (p. 4), the program's general objective was "to increase the coverage of water supply and wastewater management in rural communities based on operational and financial sustainability criteria." No specific objectives were included.

The Project Summary of the Loan Proposal contained an additional dimension of efficiency in the objective statement: "to help increase the coverage of efficient and sustainable water supply and wastewater management services in rural communities."

The PCR infers two specific objectives from the project description in the Loan Proposal: (i) to improve the operational and financial sustainability of water supply and wastewater management systems through community development, local institutional strengthening, and support schemes post-construction; and (ii) to increase water supply and wastewater management coverage in rural communities.

As the Loan Contract is the binding legal document, this validation will not assess achievement of the efficiency dimension of the objective as added in the Loan Proposal. However, as sustainability was included in the wording in both the Loan Contract and Loan Proposal, it is assessed here as a separate specific objective. This conforms with the approach taken in the PCR. OVE will thus evaluate against the following objectives, in accordance with the PCR:

Objective number	Objective name
Objective 1	Increase the coverage of water supply and wastewater management in rural communities
Objective 2	Improve the operational and financial sustainability of water supply and wastewater management systems

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

**Component 1: Community development and institutional strengthening of service providers** (US\$1,000,000 original amount; US\$641,164 actual amount). This component was to involve communities in the formulation, execution, operation, and maintenance of constructed systems. Financing was to be provided for community development activities, including training workshops to foster community engagement and participation from project formulation through operation and maintenance; and creation or strengthening of community-based organizations for the delivery of water and/or wastewater management services in rural areas, to ensure the sustainability of the systems' operation and management. The component was to finance education and training actions in the legal, technical, accounting, administrative, and financial areas, and community training and awareness activities on health, hygiene, rational water use, gender equity, and water source protection. All actions carried out in the community were to be required to promote the active participation of women.

**Component 2: Infrastructure** (US\$49,558,000 original amount; US\$21,881,717 actual amount). This component was to structure and execute pilot projects for the construction, expansion, and rehabilitation of water supply and wastewater management systems in rural communities, increasing access to and quality of those systems. Financing was to be provided for: (i) preparation of comprehensive projects, including full diagnostic assessments in keeping

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

with local conditions and prefeasibility studies and analyses of alternatives, concluding with agreements between communities and municipal authorities on the selection of solutions to be implemented, incorporating technologies that are consistent with the communities' socioeconomic characteristics, interests, and capacities; (ii) construction, expansion, and/or rehabilitation of water supply and wastewater management systems in rural areas, selected according to a prioritization model specified in 2012 by the National Council on Economic and Social Policy; and (iii) inspection and/or supervision of diagnostic assessments, studies, designs, and execution in works and other program activities.

**Component 3: Technical assistance and post-construction support models in rural areas** (US\$1,000,000 original amount; US\$187,717 actual amount). This component was to support post-construction arrangements for the community enterprises to be created to manage and operate services. It was to finance: (i) legal, financial, and institutional design diagnostic assessment and studies required to identify, promote, and implement partnering arrangements for the delivery of water and wastewater management services in rural areas in line with their local social, economic, cultural, and institutional characteristics; (ii) actions to establish and/or administratively, financially, and technically consolidate associations of community-based organizations to support the management and operation of community systems; and (iii) support for community-based organizations after delivery of the systems, for proper performance of operation, maintenance, and business management activities.

**Component 4: Management, monitoring, and evaluations (M&E)** (US\$8,443,000 original amount; US\$6,176,818 actual amount). This component was to finance the general operating costs of the Ministry of Housing, City, and Territory (MVCT) for program execution and M&E, including support for a Program Implementation Team (PIT) within the ministry that would be responsible for coordinating the various stakeholders involved in the program, monitoring execution, and verifying fulfillment of program objectives in accordance with planned activities and execution plans. The component was also to include financing for inspection of supported projects, operating costs of a Comprehensive Project Management Unit (CPMU), and contingencies.

The program was extended for a total of 50 months. The Loan Contract was extended four times to allow for implementation of planned activities. In 2016, it was decided to extend the interventions from the initially selected slate of projects to rural areas throughout the entire country, given the low quality of designs and studies that had been submitted and resulting challenges making projects viable. With the extension of the program to all rural areas, it was possible to consider financing projects that were already under development by the MVCT and that met the program's objectives. Despite this adjustment, on December 4, 2019, 50% of the planned loan (\$30 million) was cancelled due to lengthy delays and low levels of committed resources (as of March 2018, only 18% of initially approved funds had been disbursed). The program was in problem status in 2015, 2016, 2017, and 2019, and in alert status in 2018. The PCR describes varying issues with projects across the program's first several years of implementation: weaknesses in project design; failure to produce project designs in a timely manner or at all; inadequate communication between local governments, service providers, and the community; protracted reformulation of projects; non-compliance of contractors; issues with easement and environmental permits; and work suspensions due to the COVID-19 pandemic, among other factors. With the cancellation of half of the loan, the number of planned projects under the second component was reduced from 41 to 12.

## **5. RELEVANCE**

### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The objectives were highly responsive to Colombia's country context and government strategy. At the time of program appraisal, 91.2% of the population had access to improved water supply sources and 86.2% had access to adequate sanitation, meaning that 3.9 million people lacked water connection services and 5.9 million lacked sewer services. Coverage in rural areas was markedly lower, at 72.6% and 69.3%, respectively. Services in rural areas were highly fragmented. With more than 11,500 service providers, many of which were community-based organizations, there was limited capacity to cover operating costs and meet regulatory standards. The water and sanitation sector policy in Colombia's 2010-2014 National Development Plan (NDP) sought to reduce gaps in coverage and quality of services in rural areas, emphasizing areas of greatest poverty and unmet basic needs. The 2010-2014 NDP also contained strategic guidelines for: (i) improving the efficiency of service providers; (ii) developing a national policy for risk management and climate change impact on urban drainage; (iii) increasing levels of wastewater treatment; and (iv) reviewing and, if necessary, adjusting the sector's institutional, regulatory, and legislative framework. The 2014-2018 NDP deepened this commitment to improving access to water and sanitation services in rural areas through attention to legal and regulatory issues and commitment to improving service coverage and management in rural and difficult-to-access areas. The 2018-2021 NDP, "Pact for Colombia, Pact for Equity," included an objective on implementation of alternative solutions for access to public services in the most remote areas and for improvements in the quality and efficiency of public services (including water and sanitation) in rural areas. The government has also adopted two consecutive National Plans for Drinking Water Supply and Basic Rural Sanitation, 2018-2020 and 2021-2030, guiding the MVCT through institutional strengthening of the sector and institutional coordination for water and sanitation service access in rural areas.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The program was strongly relevant to Bank strategy throughout its lifetime. The Bank's country strategy at appraisal (2012-2014) identified water and basic sanitation as a priority sector, with support focused on closing service gaps in rural and periurban areas and enhancing water and sanitation company performance and efficiency and established a strategic objective to "increase effective access to water and sanitation services." The country strategy for 2015-2018 contained a strategic objective on increasing equitable access to quality basic services, with a focus on improving the quality and efficiency of water and sanitation services. The 2019-2022 country strategy, extended to 2023, contained a strategic area on social mobility and consolidating the middle class, with a strategic objective to increase equitable access to quality basic services and an expected outcome to expand drinking water coverage among rural households.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

This was a multiple works program, financing a series of physically similar but independent projects. Project design encouraged and consolidated arrangements for community management of systems based on operational and financial sustainability criteria, including construction support arrangements for the community enterprises created to manage and operate services. To ensure effective household connections to services, the program financed

## 5. RELEVANCE

implementation of in-home water and sewer connections. Public sector contributions were appropriately intended to incentivize communities to adopt community-based business structures and commit to rate schedules that promote medium- and long-term sustainability of services. The operation's design was intended to leverage resources from the territorial government authorities and, whenever possible, from communities and other donors. Interventions were well geographically targeted at poor rural communities that needed financing for new water supply and wastewater management projects or for rehabilitation and expansion of existing systems. Communities with low management capacity were to be supported with financing for the preparation of projects, to ensure community participation in the project cycle and promotion of community-based arrangements for management, operation, and maintenance of new and rehabilitated systems.

The program's initial vertical logic demonstrated logical and plausible connections between planned activities and expected outcomes, but it was affected by weaknesses in the alignment with country realities. Construction, expansion, and/or optimization of water supply and/or wastewater management systems would contribute to increased coverage of water supply and wastewater management in the targeted rural areas. Training and support for communities to participate in the formulation, operations, and maintenance of projects, strengthening of community organizations to provide water and sanitation services, and support for post-construction operations, maintenance, and management would contribute to operational and financial sustainability of established systems.

However, there were several shortcomings. Eventual cancellation of over 50% of the loan points to lack of alignment of project design with the conceptualization of its largest component as a pilot and with local capacity. The PCR (pp. 7, 9) refers to the program as a pilot, and the Loan Proposal (p. 4) states that Component 2 was to finance the structure and execution of "pilot projects for the construction, expansion, and rehabilitation of water supply and wastewater management systems." A pilot program would have been smaller than \$60 million, with greater focus on assessing whether or not proposed approaches were feasible and determining whether and how to scale up based on those assessments. Furthermore, the program's vertical logic had shortcomings and then further diminished over time. At start-up, the outcome indicator "number of water supply and wastewater management systems managed in a sustainable manner (systems that operate in accordance with design parameters and with revenues that cover O&M costs)" was removed because it contained aspects, according to the PCR (p. 14), that were deemed outside the scope of the project. However, these aspects—operating a system in line with operational design parameters and generating revenue to cover O&M—were central to the sustainability objective. The conclusion at start-up that these aspects were outside the scope of the project, while one of the objectives was to improve operational and financial sustainability points to shortcomings in vertical logic. In addition, funding was significantly reduced (compared to the amount anticipated at appraisal) for Component 3, designed to finance post-construction support models that were intended to increase operational and financial sustainability; this cancellation of funds affected the ability to carry out activities in support of the sustainability objective as planned. Finally, the challenges and delays experienced during the program's implementation period and the related need to cancel over 50% of the loan were indicative of shortcomings in alignment with country realities related to institutional capacity and organizational readiness to implement the program as designed, which in turn affected the program's vertical logic.

## 5. RELEVANCE

OVE therefore disagrees with Management's rating of relevance Excellent. With multiple shortcomings related to the program's vertical logic and alignment with country realities, OVE rates relevance Partly unsatisfactory.

Relevance rating	Partly unsatisfactory
------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on June 06, 2012 and reached eligibility on October 30, 2013. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix made within 60 days from eligibility and reported in the following PMR are considered for validation (PMR+E). Thus, OVE considers the PMR January-December 2013 (second period) for the purposes of this validation.

### **1. Assessment by objective**

The PMR+E specified impact indicators on households with new in-home access to drinking water and households with new sanitation solutions that were identical in formulation and targets to the outcome indicators included under the first objective.

#### **Objective 1: Increase the coverage of water supply and wastewater management in rural communities**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Households with in-home access to drinking water through new, expanded, or rehabilitated systems	Number of households	0	8,500	6,193	72.9	0.729
Households with new, adequate sanitation solutions	Number of households	0	10,200	6,773	66.4	0.664
Educational establishments with improved water supply and/or basic sanitation conditions	Number of schools	0	41	35	85.4	0.854
Households whose wastewater is treated	Number of households	0	4,800	4,434	92.4	0.924
Average achievement ratio for objective 1						0.793

The indicator on households with treated wastewater was not included in the Loan Proposal, but it was in the PMR+E and therefore is accepted for purposes of this validation, as the treatment of wastewater is logically included under the objective.

The PCR notes that, although outcome targets were not reached because the number of supported projects (12) fell far short of the target (41), some of the projects had a disproportionately large impact because they served large communities with more than 10,000

## 6. EFFECTIVENESS

residents. The project also implemented a new differential model of public batteries (pumped storage hydropower) in the indigenous and dispersed communities of Wayúu that took their local customs into account and harnessed a bicycle-based delivery model to transport drinking water to remote families.

Rating of objective 1: Partly unsatisfactory

### **Objective 2: Improve the operational and financial sustainability of water supply and wastewater management systems**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Community organizations providing water and/or sanitation services created or strengthened	Number of organizations	0	41	11	26.8	0.268
Implemented models of post-construction support for community organizations operating water and sanitation systems	Number of models	0	1	1	100	1.0
<b>Average achievement ratio for objective 2</b>						0.634

The Loan Proposal formulated the first indicator as “systems operating sustainably, with technical operating performance in line with design parameters, and revenue covering operating, administrative, and maintenance expenses.” The PMR+E adjusted the indicator to be considerably less ambitious, measuring the “number of water supply and wastewater management systems managed by a created or strengthened organization.” The PCR explains that the adjustment was made because the original indicator was considered to cover outcomes outside the scope of the program.

The target in the Loan Proposal for implemented models of post-construction support was two models, but that target was reported as one model in the PMR+E, which is the target accepted by this validation. The PCR explains that only one post-construction support model was considered plausible. The Loan Proposal also contained an outcome indicator for number of second-tier associations created and providing post-construction support for community organizations, with a target of two associations, but that indicator was not included in the PMR+E and is therefore not used for this validation.

The PCR states that, in addition to creation and strengthening of community organizations engaged in the provision of water and sanitation services, the program also carried out training actions in health and environmental education, rational use of water, gender equity, and protection of water sources. It notes that these actions contributed to the sustainable operation of the supported associations.

Rating of objective 2: Partly unsatisfactory

## **2. Outputs**

## 6. EFFECTIVENESS

The PMR+E and PCR report on six outputs, with the PCR noting full achievement. However, the targets for four of the outputs—on creating or strengthening community organizations for the provision of water and/or sanitation services, providing support material for operational and administrative management of these community organizations, construction/expansion of water supply and/or wastewater management systems, and construction or improvement of water supply and wastewater management solutions for schools—were adjusted significantly downward from the PMR+E to the PCR. The target for number of new designs developed for water supply and wastewater management projects was slightly increased from the PMR+E to the PCR.

Attribution: The PCR's counterfactual analysis cited empirical evidence from the 2021 IDB Water and Sanitation Sector framework to support the connections between outputs and outcomes, also noting that no other interventions were carried out in the program's intervention areas, making attribution of outcomes under the program's first objective plausibly and likely. However, this validation notes that the component reduced the most, in percentage terms, from the amount anticipated at appraisal was Component 3, designed to finance post-construction support models that were intended to support operational and financial sustainability. This diminishing of outputs relevant to the second objective, together with the reformulation of that objective's first indicator so that it no longer measured sustainability, leaves this validation with reduced evidence of sustainability as specified in the second objective.

OVE agrees with Management's rating of effectiveness **Partly unsatisfactory**.

Effectiveness rating	Partly unsatisfactory
----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

At appraisal, an economic viability analysis was performed on a sample of MVCT-financed and MVCT-evaluated projects similar to those to be financed under this program. The analysis sought to verify whether the per-capita costs were lower than a specified cutoff value. The individual project analysis involved preparing an analysis of alternatives, and a cost-benefit analysis (CBA) of the best alternative in each case, comparing scenarios with and without the project, to obtain a series of net benefits. The costs considered in the assessment were investment, operating, and maintenance costs. Benefits included, for water supply projects, savings in resources (time saved in water haulage or economic value of purchase or transport in tanker trucks). For sanitation projects, the analysis assumed a willingness to pay equal to the cost of a septic tank's drainage structure. The analysis was performed on a sample of 27 projects valued at \$20.8 million (20 water supply and 7 wastewater management project). Of this sample, 15 water project and 5 wastewater projects were found to be viable. A sensitivity analysis found that, if benefits were to decrease by 10%, 14 of the projects would be viable, and if benefits were to decrease by 20%, 12 of the projects would be viable. Based on these results, it was decided to analyze the sample of projects being prepared for execution under this operation in 2012 to yield cutoff values to be used for assessing the program's remaining projects. Preliminary values obtained from this sample and reported in the Loan Proposal were \$439 per resident for water projects and \$411 per inhabitant for sewage projects.

This validation notes that the Loan Proposal's analysis did not specify how the sample of 27 projects was selected, and therefore it is not known whether those projects constituted a representative sample of all relevant projects.

## 7. EFFICIENCY

The PCR carried out a cost-effectiveness analysis (CEA), as it was not possible to quantify project benefits without a baseline establishing consumption, sources, or cost paid for water prior to the program. For drinking water supply projects, costs included collection, adduction, treatment, conduction, and distribution, though costs were not defined for each of these dimensions separately. Similarly, for wastewater management, costs included collection, transportation, and treatment. Projects were classified by region, department, municipality, altitude, and number of beneficiaries, making it possible to identify similar projects financed by other sources that could serve as comparators. The PCR states that 33 comparator projects executed between 2009 and 2019 were used, of which 20 were drinking water projects and 13 were wastewater projects. Six of the program's drinking water supply projects were analyzed, with five of the six more cost-effective (in terms of pesos per beneficiary) than the average of their comparators. Ten of the program's wastewater management projects were analyzed, with seven of the ten more cost-effective than the average of their comparators. The PCR provides some information on the comparator projects—that they were drawn from throughout Colombia, and that they varied in levels of complexity, scope, number of beneficiaries, and geographic region to allow for similarities to the projects financed under this program—but there was insufficient information provided to demonstrate that the comparator projects selected were representative or exhaustive of all potential comparators. In some cases only one comparator project was used as a benchmark.

The PCR rates efficiency Excellent based on the CEA. The PCR does not provide sufficient information on how representative the projects used as comparators were of the full set of comparable projects in the Drinking Water and Basic Sanitation Investment Systems (SINAS) database, but in response to OVE's draft validation Management provided additional data to show that the comparators used in the analysis represented all available projects with sufficient information in the SINAS database, and that there was at least one comparator for all program-supported projects. The CEA showed that of the six water supply projects financed by the operation, five were more cost-effective than their comparators. Overall, the average cost per beneficiary was 31% lower than that of the comparators. For sanitation projects, seven of the ten project financed interventions were more cost-effective than their comparators and the overall average cost per project beneficiary was 14% lower than that of comparators. These results point to relatively high cost effectiveness.

Per PCR Guidelines, a rating of Excellent is warranted only if there are no other factors that negatively affected efficiency. In the case of this project, there were a number of such factors. The program experienced extremely lengthy delays and high levels of operational inefficiency across more than half its lifetime. There were also issues of allocative efficiency as the program was adjusted at the time of partial loan cancellation. The extension of eligibility for program support to all rural areas resulted in a diluted focus on the poorest communities, as many of the projects that became newly eligible were those in territorial entities with better management capacity, rather than those most in need (PCR, p. 31).

OVE therefore disagrees with Management's rating of efficiency Excellent. In accordance with PCR guidelines, OVE rates efficiency **Satisfactory**.

Efficiency rating	Satisfactory
-------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The PCR notes that the program's investments in community organizations contribute significantly to the sustainability of achieved outcomes. Municipal administrations turn over every four years, though continuity is strengthened through the program-supported training of community associations in legal, administrative, financial, commercial, technical, and business management aspects, as well as the implementation of institutional assurance plans agreed with mayors and communities. Participation of local government administrations is particularly important in supporting communities' and beneficiaries' continued ownership of their responsibility for operations and maintenance of program-financed works. From this perspective, some significant risks remain. One of the PCR's lessons (p. 32) refers to significant information gaps in the program's monitoring platforms that "present a risk to the sustainability of the program," with the program's repository of data currently inadequate to allow for smooth transition in the event of changes in local governments. Similarly, another of the PCR's lessons refers to lack of community knowledge and ownership of program-supported project infrastructure, and even to community opposition to some interventions, raising the potential for "influence on the sustainability of investments and non-appropriation of solutions by the community" (pp. 32-33). Finally, a PCR lesson refers to risk in the post-construction phase of beneficiary communities giving "not appropriate" levels of use and care to delivered projects, and that there is inadequate "awareness and culture of payment" for the services that are being delivered (p. 35).

### 2. Safeguards performance

The program was expected to have a positive environmental and social impact by improving environmental quality in its intervention areas. It was classified as category "B," as it was expected to create only localized, short-term adverse environmental and social effects for which effective mitigation measures were available. These effects, associated with construction works, included noise, dust, solid and liquid waste, traffic disruption, and risk of work accidents. The process of preparing the operation included an environmental and social analysis on a sample of 13 projects selected on a preliminary basis by the MVCT as potential program beneficiaries, combining various technical, social, and environmental characteristics that would likely characterize projects that would ultimately be selected. These representative project samples were found to have potential environmental and social impacts consistent with category "B" operations. An Environmental and Social Management Plan (ESMP) was prepared as required under Operational Policy OP-703. The Loan Proposal noted that, because part of the beneficiary population consisted of ethnic minorities (indigenous and Afro-descendant communities), each project would be considered viable only after it had demonstrated compliance with the Bank's Indigenous Peoples Policy (OP-765) and Colombian legislation in this area. No resettlement was anticipated at the time of program appraisal, but the Loan Proposal noted that, if necessary, resettlement plans would be prepared in accordance with the guidelines of the relevant Bank policy (OP-710).

The PCR stated that the program achieved compliance with both the Bank's and the government's environmental and social safeguard policies.

Given the risks to local government and community ownership of implemented projects, OVE does not agree with Management's rating of sustainability Satisfactory. OVE rates sustainability **Partly unsatisfactory**.

Sustainability rating	Partly unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 9. OVERALL OUTCOME

The project was strongly relevant to country conditions, government strategy, and Bank strategy, but there were multiple shortcomings in its vertical logic and alignment with country realities. Relevance is rated Partly unsatisfactory. Both objectives were only partly achieved, with initial protracted delays leading to underachievement of both outputs and outcomes and cancellation of half the initial loan amount. Effectiveness is rated Partly unsatisfactory. A cost-effectiveness analysis demonstrated cost per beneficiary below a set of comparators, but the PCR noted strong evidence of implementation inefficiencies. Efficiency is rated Satisfactory. Sustainability is rated Partly unsatisfactory, with the program's investments in community organizations contributing significantly to the sustainability of achieved outcomes, but significant risks related to municipal government turnover and community responsibility and ownership of implemented projects.

OVE therefore disagrees with Management's rating of Outcome Partly successful. OVE rates Outcome **Partly unsuccessful**. (OVE observes that the Outcome rating specified in the PCR Checklist is Partly successful, but the PCR's main text [p. 8] rates Outcome Partly unsuccessful.)

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

The Loan Proposal contained three conditions for first disbursement: creation of a PIT with the necessary institutional, administrative, and financial capacity, and appointment of a program coordinator with adequate staff to execute the program; contracting with a CPMU to carry out the MVCT's responsibilities under the program; and approval and entry into force of an Operations Manual, including an adequate ESMP. The Loan Proposal also noted that a dimensioning, cost, and engineering practices evaluation study was conducted on a sample of water supply and wastewater management projects, including new systems, expansions, and reconstructions, currently in operation in various municipios in Colombia, determining that the proposed works under the operation were feasible. While the Loan Proposal stated that the infrastructure component of the program was to be a pilot, design failed to include sufficient focus on assessing whether or not proposed approaches were feasible and determining whether and how to scale up based on those assessments. The size of the program was large for a pilot.

The risk assessment in the Loan Proposal (pp. 11-12) identified risks related to execution (risk that the project cycle would not be properly managed to fulfill targets in a timely manner, mitigated by the hiring of the CPMU and establishment of the PIT) and sustainability (risk of improper maintenance of constructed works, mitigated by specific plans to strengthen community operators and provide them with the tools to improve their operating and financial management capacity). However, this risk assessment was inadequate, and there were major shortcomings in program readiness that ultimately affected execution and results. The PCR (p. 8) cites lack of consideration of the difficulties in identifying projects and generating the necessary agreements between communities, municipalities, and other levels of government in design of the program, as well as poor quality of technical studies and designs. These factors

## 10. BANK PERFORMANCE

were identifiable during the program design stage and could have been more comprehensively addressed as risks prior to program launch; instead, they were not resolved until 2016 or later, four years into program execution, indicating the readiness for implementation was low.

Quality at entry rating: Partly unsatisfactory

### 2. Quality of supervision

Although program delays were addressed with the hiring of the company Aguas Nacionales in 2016 to provide management services for the entire program, challenges continued for another three years until half the original loan was cancelled in 2019. The PCR notes, however, that the Bank's support made it possible eventually to move execution forward and avoid complete cancellation of the loan, helping to sort out the program's administrative and management structure and to identify truly viable projects. The PCR (p. 30) states that the Bank team effectively monitored compliance with environmental and social safeguards, though OVE notes that no safeguard supervision reports appear to have been filed. The PCR also states that the Bank supported capacity building among program executors that allowed for partial execution of planned outputs and implementation of the M&E plan, though the PCR does not provide information on implementation of a mid-term and end evaluation planned to be carried out by a consulting firm (Loan Proposal, pp. 15-16). Finally, the removal of the only indicator that would have adequately measured the financial and operational sustainability part of the objective made assessment of achievement challenging.

Quality of supervision rating: Satisfactory

<b>Bank performance rating</b>	Partly unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

The program was executed by the MVCT across its lifetime and coordinated by its Vice Ministry of Water and Basic Sanitation, which has a permanent team of professionals responsible for technical, economic, social, environmental, and financial evaluations of water and sanitation projects. The Loan Proposal noted that the MCVT did not have the capacity to execute a program of the magnitude represented by this operation, and therefore it was planned to obtain support from the National Fund for Development Projects to develop a CPMU. The CPMU was to be responsible for planning the works, goods, and services procurement processes, including relevant supervision activities, and for contracting auditing services and consultants to conduct the program's evaluations. The PIT was to be responsible for overall control and monitoring of the operation.

As described above, there was low execution in the program's first several years due largely to lack of capacity among the implementing entities. In particular, municipalities did not have the necessary capacity to carry out their responsibilities managing individual projects, requiring the MVCT to seek an external agent to help it manage the program and supervise execution of project contracts. These issues were addressed beginning with the hiring of a management services company in 2016 and assignment of clear coordination responsibility to the PIT, though challenges persisted for another three years, when the loan was partially cancelled and its scope significantly reduced.

## **11. BORROWER PERFORMANCE**

The MVCT was responsible for M&E of the financed projects and was to submit semiannual progress reports to the Bank based on the data collection plan specified at appraisal. The PCR does not discuss the quality of M&E implementation directly, but one of its lessons indicates that there were gaps in the financial, environmental, social, and economic information in the program's information platform, hindering assessment of results and continuity of data in the event of changes in local government administrations.

<b>Borrower performance rating</b>	Partly unsatisfactory
------------------------------------	-----------------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The PCR (pp. 30-35) offers findings and recommendations along five dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, public processes/actors, fiduciary, and risk management. Its most compelling findings center on the need to identify a qualified project executor and to ensure adequate capacity of all implementing entities prior to the pre-investment phase of a program; the importance of maintaining adequate monitoring platforms across a program's lifetime; the need to articulate carefully at the outset the role and functions of each participating entity at all levels; and the importance of securing awareness and commitment among communities to sustain operations and maintenance of supported projects.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers most aspects of project performance in a concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes, explaining in detail the project's vertical logic. Its data are internally consistent, and consistent with supporting documents and matrices. The counterfactual analysis is detailed and informed by relevant literature. The PCR's lessons are insightful and should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country. However, there are moderate shortcomings. The Bank and Borrower Performance discussions are cursory. The PCR's ratings of the program's overall outcome are not consistent between the main text (Partly unsuccessful) and the PCR Checklist (Partly successful). Candor about several significant implementation challenges appears only in the lessons but not in the PCR's main text.

<b>Quality of PCR rating</b>	Good
------------------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura		
<b>Número(s) de proyecto</b>	CO-L1131		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3090/OC-CO		
<b>Monto original</b>	US\$25.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	Dic. 24, 2018		
<b>Fecha real de cierre</b>	May. 10, 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A		
<b>Prestatario</b>	República de Colombia		
<b>Unidad ejecutora</b>	Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de su Subdirección Sectorial		
<b>Sector</b>	Transporte		
	Estimado	Final	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$25.000.000 (BID US\$25.000.000)	US\$20.004.723 (BID US\$20.004.723)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>			US\$4.995.277

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Exitoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sembler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del programa era fortalecer los mecanismos técnicos y regulatorios que promuevan la vinculación del sector privado en la financiación, provisión, operación y mantenimiento de la infraestructura y servicios asociados en diferentes sectores económicos y sociales.

Los objetivos específicos se exponen en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Impulsar mecanismos y proyectos de vinculación del sector privado en infraestructura productiva y social, mediante la elaboración de estudios de formulación de políticas y marcos institucionales, normativos o regulatorios, y de identificación, diagnóstico, conceptualización, preinversión, estructuración y/o implementación de proyectos
Objetivo 2	Fortalecer la capacidad técnica y regulatoria de los sectores y de las entidades a cargo del desarrollo de infraestructura, tanto a nivel nacional como subnacional, para conceptualizar, preparar, evaluar e implementar iniciativas y proyectos de Asociación Público-Privada (APP) u otras formas de vinculación del sector privado
Objetivo 3	Fortalecer al DNP para el fomento de esquemas eficientes de participación privada y la atención de los requerimientos normativos de los proyectos APP

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Fomento a la participación privada** (US\$21.000.000 monto original; US\$15.777.128,48 monto ejecutado). Este componente financiaría la elaboración de estudios para la formulación y desarrollo de políticas y marcos normativos y/o regulatorios en distintos sectores de infraestructura con potencial inversión del sector privado, tanto a nivel nacional y/o subnacional y estudios técnicos de identificación, conceptualización, preinversión, estructuración y/o implementación de proyectos de vinculación del sector privado. Comprende actividades y estudios para el desarrollo del entorno institucional y fortalecimiento de capacidades técnicas de las entidades responsables del desarrollo e implementación de dichos proyectos, políticas y marcos de participación privada. También se evaluarían experiencias de participación privada y se ejecutarán actividades de promoción, seguimiento, socialización, comunicación y divulgación de esquemas de participación privada, de proyectos específicos y de la información relacionada con el programa.

Los estudios específicos se orientarían principalmente a atender los desafíos identificados asociados al proceso de participación privada en infraestructura en los sectores comprendidos en el programa.

El fortalecimiento del conocimiento y de la capacidad técnica e institucional de las entidades nacionales y sub nacionales se daría a través de diversas formas, desde el asesoramiento y acompañamiento de estudios específicos, como de promoción, comunicación, y difusión de fundamentos y beneficios potenciales del esquema APP, actividades de socialización, talleres técnicos y de información, y provisión de herramientas como tutoriales, manuales de procedimientos directrices, y guías para el desarrollo y la evaluación de proyectos.

**Componente 2: Fortalecimiento de capacidad del DNP** (US\$2.200.000 monto original; US\$2.340.162,63 monto ejecutado). Este componente financiaría la consolidación de la capacidad del DNP para atender los procesos de selección, registro, análisis, evaluación, aprobación y gestión de proyectos de Asociación Público-Privada (APP). Entre las actividades comprendidas se encontraba la organización y puesta en funcionamiento de la unidad de

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

participación privada que tendría a cargo dichas funciones; y la capacitación del personal del DNP relacionado con el programa.

Adicionalmente el programa financiaría también los gastos asociados a la administración durante la ejecución del mismo, la auditoría financiera y la elaboración de los estudios correspondientes a la evaluación de la operación.

En la tabla que sigue se presentan los costos del proyecto.

CO-L1131	Costos estimados				Costos Actuales				Cambios
	BID (US\$)	GdC (US\$)	Total (US\$)	%	BID (US\$)	GdC (US\$)	Total (US\$)	%	
Componente 1: Fomento a la participación privada	21.000.000	0	21.000.000	84,0%	15.777.128,48	0	15.777.128,48	78,9%	-25%
Componente 2: Fortalecimiento de capacidad del DNP	2.200.000	0	2.200.000	8,8%	2.340.162,63	0	2.340.162,63	11,7%	6%
Gestión y administración del programa	1.100.000	0	1.100.000	4,4%	1.510.123,79	0	1.510.123,79	7,5%	37%
Auditoría financiera	200.000	0	200.000	0,8%	224.391,56	0	224.391,56	1,1%	12%
Evaluación	500.000	0	500.000	2,0%	152.916,37	0	152.916,37	0,8%	-69%
<b>TOTAL</b>	<b>25.000.000</b>	<b>0</b>	<b>25.000.000</b>		<b>20.004.722,83</b>	<b>0</b>	<b>20.004.722,83</b>		

*Nota:* Incluye costos totales estimados e incurridos.

*Fuentes:* Contrato de préstamo, PCR, informes de auditoría.

El programa no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio Ejecutivo), si bien hubo una ampliación de plazo de desembolso de 36 meses aprobada por el Banco.

La ampliación del plazo solicitado y aprobado en enero de 2018 se fundamentó en que:

- las asignaciones presupuestarias otorgadas para la ejecución del crédito del programa fueron inferiores tanto a los valores programados originalmente como a los solicitados por el programa año a año, lo cual tuvo un impacto negativo en términos de retrasos de ejecución y en el cumplimiento de las metas financieras tal como fue diseñado,
- la programación, los cronogramas de ejecución en vigencia hasta la solicitud de extensión del plazo y el desarrollo del programa, reflejaban en particular que la duración de la ejecución de los contratos de las estructuraciones de proyectos incluidos en el programa y su correspondiente etapa precontractual adicionada demandaba un tiempo que superaba la vigencia anual. En particular, se presentaban restricciones para la ejecución de la Vigencia Presupuestal en el año de cambio de gobierno nacional 2018, que afectaban plazos y programación de la ejecución de actividades,
- la extensión del plazo del crédito 3090/0C-CO fundamentalmente permitiría según el PCR: (i) cumplir con la ejecución de las actividades previstas en el Programa, (ii) alcanzar las metas establecidas tanto de resultados como para los productos, (iii) alcanzar la meta del indicador de impacto de incremento de la inversión privada acumulada como porcentaje del PIB y (iv) utilizar el saldo del crédito sin comprometer, (iv) garantizaría la continuidad del equipo ejecutor en sus labores, para consolidar la política pública de vinculación de la participación privada a nivel nacional y territorial en esta etapa coyuntural,
- en el marco de la ejecución técnica, la posibilidad de contar con tres años adicionales permitiría según el PCR programar con un buen grado de flexibilidad las consultorías que superan doce meses de ejecución y que requerían de aprobación de vigencias futuras hasta los dos años siguientes al inicio del proceso de selección y contratación. Este lapso de tres años, 2019-2021 tenía la ventaja adicional de que estaba dentro del siguiente período de gobierno nacional, para efectos de los trámites de vigencias futuras sin restricciones por cambio de gobierno, así como por la importancia estratégica que muy probablemente mantendría este “Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura” (PAPP) en el próximo Plan Nacional de Desarrollo.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

Además, el programa experimentó la cancelación de US\$4.995.277,17 del préstamo, como resultado del incremento en la tasa de cambio de la moneda colombiana, que no habría afectado sus resultados y productos según el PCR.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país.

En el diseño de la operación el programa estuvo alineado con los objetivos de desarrollo estratégico definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para todos”, que identificó entre los ejes transversales de gobierno la necesidad de innovación en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y el desarrollo institucional y, además, enunció tres pilares de gobierno: crecimiento sostenible y competitividad, igualdad de oportunidades para la prosperidad social, y consolidación de la paz. El PND 2010-2014 reconoció la importancia de vincular de manera activa al sector privado, no sólo en materia de inversión, sino también en el proceso de conceptualización y socialización de las necesidades que avocan los distintos sectores de infraestructura tanto productiva como social, para alcanzar las metas de desarrollo. Se establecía, además, que con el fin de dar el impulso a los sectores locomotora de la economía nacional y al sector social, era necesario implementar estrategias que permitan optimizar el uso de los recursos públicos; por lo que resultaba esencial desarrollar esquemas de Asociaciones Público-Privadas (APP) y explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada eficientes en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública. Con relación al sector transporte, bajo el pilar de “crecimiento sostenible y competitividad”, se identificaron las “locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”, y entre ellas la infraestructura de transporte para la competitividad y la integración regional, que incluía estrategias encaminadas a “la promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura”. En 2012 se aprobó la Ley 1508 que estableció el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas y que fue acompañada desde su diseño por el Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI) del Banco.

Durante la ejecución, la operación estuvo alineada con el PND 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, basado en tres pilares: paz, equidad y educación y que contó con seis estrategias transversales y regionales para consolidar los tres pilares (competitividad e infraestructura estratégicas; movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz; buen gobierno; y crecimiento verde). Este Plan enfatizó el uso de esquemas de asociaciones público-privadas (APP) con el fin de canalizar recursos y capacidades del sector privado hacia el desarrollo de proyectos de alto impacto nacional y regional. Asimismo, la estrategia de “Competitividad e infraestructura estratégicas” se plantearon objetivos en 5 grandes áreas: 1) desarrollo productivo; 2) CTI; 3) tecnologías de la información y comunicaciones (TIC); 4) infraestructura y servicios de logística y transporte; y, 5) sector minero-energético. Se establecía específicamente la promoción del uso de herramientas de APP en el sector TIC, en el área de “infraestructura y servicios de logística y transporte” en inversiones en aeropuertos de grandes ciudades grandes y ciudades intermedias, en las concesiones viales de cuarta generación (4G) (que incluía cerca de 40 proyectos que involucran alrededor de 7.000 km de la red vial nacional, 141 km de túneles y 150 km de viaductos). En términos generales, también se reconocían las ventajas de las APP

## 5. RELEVANCIA

para proveer infraestructura pública, y se proponía ajustar el marco regulatorio para impulsar la utilización de este esquema de contratación en los entes territoriales, en sectores sociales de cara al postconflicto (educación, salud, vivienda y agua, cultura, rural entre otros), en sistemas de transporte masivo y en el sector de servicios públicos. También se promovió la APP en los sectores de infraestructura eléctrica, cultural, hospitalaria, habitacional, turismo, y en las estrategias regionales (ejes articuladores regionales), sector hidrocarburífero, agua potable y saneamiento básico, minería, entre otros.

Asimismo, durante el último periodo de implementación y cierre de la operación, el programa estuvo alineado con el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y su objetivo de promover el desarrollo de fuentes de pago alternativas para fondear proyectos de transporte y, de esta manera, ayudar a viabilizar las diferentes iniciativas que requieren recursos adicionales para su implementación. Reconocía que desde la introducción del mecanismo de asociación público-privada el Estado había priorizado su uso con el fin de movilizar cantidades importantes de recursos para incrementar el inventario de infraestructura tanto productiva como social hacia el futuro. Se indicaba la necesidad de concluir, el programa Vial de Cuarta Generación (4G) y las demás obras iniciadas, continuar los proyectos planteados en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) de 2015, ya sea a través de asociaciones público-privadas (APP) o mediante programas de mejoramiento y mantenimiento por obra pública. Además, con el objetivo de impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural, exponía que se implementarían estrategias para mejorar la calidad y cobertura de la infraestructura asociada a la conectividad vial y a la comercialización en los territorios rurales, a través del impulso a planes viales subregionales con énfasis en el desarrollo de la infraestructura vial terciaria. También exponía sobre la necesidad de evaluar la institucionalidad que apoye nuevas estrategias para atraer operadores privados mediante el uso de APP en el desarrollo de infraestructuras de transporte para mejorar los servicios de transporte, y en los sectores de energía, agua potable y saneamiento básico, entre otros.

La “Consultoría de Evaluación de cierre del PAPP” (Enlace electrónico opcional 1, EEO#1) presenta claramente la coherencia y relación entre los Programas Nacionales de Desarrollo y las operaciones de apoyo del Banco desde 1996 en materia de apoyo a la participación privada en infraestructura.

## 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El programa estuvo alineado con la EBP 2012-2014, vigente al momento de la aprobación y durante los primeros años de implementación. Esta EBP identificó al sector transporte como uno de los sectores prioritarios y definió cinco objetivos estratégicos para este sector, incluyendo el objetivo estratégico de “promover inversiones de infraestructura de caminos y vehículos financieros alternativos”, con el resultado estratégico esperado de “incrementar la inversión privada en infraestructura de transporte”. Esta EBP establecía que el gobierno promovería el uso de nuevos acuerdos para la gestión de proyectos en el contexto de asociaciones público-privadas, que tenderían al desarrollo de infraestructura mediante el uso de las mejores prácticas internacionales, no sólo en el sector transporte y otros sectores que tradicionalmente se han beneficiado de la vinculación con el sector privado, sino también en la construcción y el desarrollo de infraestructura de uso social e institucional, con miras a brindar mejores servicios a todos los ciudadanos en áreas donde las eficiencias generadas por el sector privado tendrán beneficios directos para la sociedad. En el área de protección social

## **5. RELEVANCIA**

también se establecía asistir al GdC en el desarrollo de asociaciones público-privadas para cubrir los déficits en infraestructura.

Durante la implementación puede considerarse que el programa estuvo alineado con la EBP 2015-2018 y su objetivo estratégico de “incrementar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y reducir los costos de transacción en la economía”, promoviendo la inversión en infraestructura de transporte a través de sinergias público-privadas y fortaleciendo la estructura institucional (Si bien en el documento de la EBP 2015-2018 no se aludió a las APP, en la EBP 202019-2022 se incluyó específicamente al exponer el análisis de resultados de la EBP 2015-2018). Además, en el sistema de salud propuso expandir la oferta de infraestructura, los recursos humanos, y el equipamiento en áreas rurales y remotas a través de APP.

Durante los últimos años y a su fecha de cierre, el programa continuó alineado con la EBP 2019-2022, y el mismo objetivo estratégico de la EBP anterior, “incrementar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y reducir los costos de transacción en la economía”. Esta EBP no aludió específicamente a los instrumentos de APP, sin embargo, la Administración estuvo de acuerdo con la recomendación de OVE relacionada a que “el Grupo IDBG podría identificar nichos para apoyar el desarrollo subnacional mediante instrumentos financieros que combinen inversión pública y privada”. Como resultado, la Administración propuso para esta EBP realizar acciones para apoyar a las entidades subnacionales en la implementación de la estructuración y financiamiento de asociaciones público-privadas como las que se habían desarrollado en períodos anteriores, aludiendo específicamente a las concesiones 4G implementadas.

Asimismo, El programa estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, que estableció que a fin de reactivar las fuentes internas de crecimiento de los países para aumentar la productividad e innovación de la región, el BID adhería al objetivo de “establecer marcos institucionales idóneos”, creando y aplicando marcos de política uniformes, junto con intervenciones más profundas en los mercados financieros y asociaciones público-privadas para gestionar los riesgos y equilibrar costos con el aporte al desarrollo, especialmente para la creación de infraestructura.

Cabe señalar, además, que en el año 2021 se aprobó una nueva operación que se encuentra actualmente en ejecución y que busca dar continuidad a las estrategias y políticas desarrolladas en Colombia en términos de APP (CO-L1265: Programa para la consolidación de esquemas de participación privada en infraestructura. Contrato de Préstamo BID 5286/OC-CO).

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos y objetivos del programa expuesto en la PP. El diseño del programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

En general, las actividades previstas (estudios, capacitaciones, contratación de personal, implementación de sistema de información, evaluaciones ex post de proyectos o procesos de participación privada) fueron apropiadas para lograr los productos previstos, que permitirían lograr los objetivos específicos y el objetivo del programa.

## 5. RELEVANCIA

Durante la implementación existieron demoras sustanciales que se tradujeron en la extensión del programa en tres años cuyas causas se han expuesto en la sección “4. Componentes del Proyecto”. Estas demoras dan cuenta de que no hubo una alineación completa con las realidades del país y de las capacidades del GdC relacionados a los tiempos necesarios para implementar algunas actividades y cumplir las metas financieras del diseño de la operación.

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del programa. La lógica vertical del diseño del programa, en general, puede ser considerada adecuada. Sin embargo, el programa evidenció demoras sustanciales que se tradujeron en ampliación de plazos, evidenciando que el diseño del proyecto no consideró totalmente las realidades del país y capacidades del GdC.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del programa como Satisfactoria (Administración: Satisfactorio).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 27 de noviembre de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 24 de enero de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2014 para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo 1: Impulsar mecanismos y proyectos de vinculación del sector privado en infraestructura productiva y social, mediante la elaboración de estudios de formulación de políticas y marcos institucionales, normativos o regulatorios, y de identificación, diagnóstico, conceptualización, preinversión, estructuración y/o implementación de proyectos**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Proyectos con participación privada estructurados por el programa en el marco de los planes de desarrollo sectorial	Proyectos	3 (PMR+E y PCR) 0 (OVE)	10	23 (PCR) 20 (OVE)	285,71 (PCR) 200 (OVE)	1,00
1.2 Proyectos con participación privada acompañados por el programa en el marco de los planes de desarrollo sectorial	Proyectos	4 (PMR+E y PCR) 0 (OVE)	10	22 (PCR) 18 (OVE)	300 (PCR) 180 (OVE)	1,00

6. EFECTIVIDAD						
1.3 Proyectos con participación privada registrados en el marco de los planes de desarrollo sectorial	Proyectos	45	120	864 (PCR) 819 (PCR y OVE)	1.092 (PCR) 1.032 (OVE)	1,00
1.4 Porcentaje de proyectos de participación privada estructurados que pasen a Fase II <sup>a</sup>	%	0	100	68,42	68,42	0,68
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,92

Nota: <sup>a</sup> Indicador agregado por el PCR y aceptado por OVE.

Los indicadores 1.1, 1.2 y 1.3 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E.

Si bien el PCR expone que los dos primeros indicadores tienen características que los pueden asemejar a indicadores de producto, en tanto son efecto directo de acciones que estaban bajo completo control del programa, al igual que el PCR, OVE considera que pueden tratarse como indicadores de resultados intermedios y los considera apropiados para medir el objetivo 1.

El indicador 1.1 incluyó como línea de base el valor de 3 proyectos que habían sido estructurados con el PPCI-3 (Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura, Etapa 3, contrato 2079/CO-OC, aprobado en 2008). Dado que el indicador se refiere a los proyectos “estructurados por el programa” y que el valor de la meta era de 10 proyectos estructurados por el programa, la línea de base debe ser igual a cero si se utiliza una meta igual a 10 y un valor logrado de 20. En el caso de considerarse una línea de base con un valor de 3, la meta debería ajustarse a un valor de 13 y el valor logrado debería ser 23. En ambas situaciones el porcentaje logrado arrojaría un resultado igual a 200%.

El PCR calcula erróneamente el porcentaje logrado, ya que considera como línea de base el valor de 3, como valor logrado 23 y como meta el valor de 10 (que debería ser 13).

En la Tabla 3 del PCR se indica un valor logrado de 20 proyectos (coherente con el PMR al cierre, Enlace electrónico requerido #3 del PCR, EER#3), mientras que en la Tabla 4 del PCR se reporta un valor logrado de 23 proyectos (20 de este programa más 3 de la línea de base original que correspondían al PPCI-3). Estas diferencias entre los valores reportados en las Tablas 3 y 4 del PCR disminuyen la claridad de exposición del PCR.

Los cálculos realizados por OVE resultan en una tasa de logro del indicador 1.1 igual a uno.

El indicador 1.2 incluyó como línea de base el valor de 4 proyectos que habían sido estructurados con el PPC-I (Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura, Etapa 3, contrato 2079/CO-OC, aprobado en 2008). Dado que el indicador se refiere a los proyectos “acompañados por el programa” y que el valor de la meta era de 10 proyectos acompañados por el programa, la línea de base debe ser igual a cero y el valor logrado igual a 18. Se verifica la misma situación que en el indicador 1.1, un cálculo erróneo del porcentaje logrado en el PCR y falta de claridad de exposición dado que se exponen valores logrados diferentes en las Tablas 3 y 4 del PCR.

Los cálculos realizados por OVE resultan en una tasa de logro del indicador 1.2 igual a uno.

El indicador 1.3 se refiere a los proyectos registrados en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP). El PCR reporta en la Tabla 3 y en el PMR al cierre (EER#3) un valor logrado igual a 819, también expone en el cuerpo del texto que se registraron 515

## 6. EFECTIVIDAD

proyectos de infraestructura productiva y 304 de infraestructura social (lo que suma 819 proyectos), mientras que en la Tabla 4 expone un valor logrado igual a 864 (que sería la suma de 819 y 45 de la línea de base). Con este último valor de 864, el PCR reporta el porcentaje logrado. OVE considera el valor reportado en el PMR al cierre y en la Tabla 3 del PCR para el cálculo del porcentaje logrado, ya que el indicador se definió como el número de proyectos registrados en el RUAPP, con lo que el valor logrado de 819 ya estaría computando los 45 de la línea de base. A pesar de la inconsistencia (o falta de claridad en la explicación) en el reporte del valor logrado en el PCR, la tasa de logro del indicador es igual a uno.

El indicador 1.4 fue incorporado por el equipo del PCR (y registrado en Convergencia luego del último PMR). Por tanto, no se encontraba registrado en Convergencia cuando la operación llevaba 95% de desembolsos. Este nuevo indicador propuesto a efectos de evaluación busca medir el nivel de éxito de los apoyos realizados por el programa a través del interés y apropiación de las entidades y sectores beneficiados de los proyectos objeto de estructuración. Además, el PCR explica que este indicador hace parte de la nueva operación que da continuidad al programa (CO-L1265, contrato 5286/OC-CO). OVE acepta este indicador a pesar de haber sido incorporado con posterioridad al PMR+E porque permite una mejor medición de los resultados del programa. Además, en comparación a los otros indicadores asociados al objetivo, es el que más se aproxima a un indicador de resultado ya que mide proyectos más avanzados en el proceso de estructuración, medida del nivel de éxito de los proyectos apoyados por el programa.

Debe señalarse, además, que el PCR al reportar sobre este indicador hace referencia a que el programa acompañó a entidades y sectores financiando la estructuración de 19 proyectos, principalmente en una primera fase asociada a la prefactibilidad del proyecto. Aquí nuevamente surge una inconsistencia con el valor logrado reportado del indicador 1.1. El valor logrado del indicador 1.4 igual a 68,42% se calculó considerando 13 comunicaciones en donde se manifestaba por parte del beneficiario la intención de continuar con la Fase II del proyecto asociado a la factibilidad del proyecto, sobre un total de 19 proyectos estructurados. Además, el PCR expone que, durante el proceso de maduración y estructuración, un proyecto puede considerarse como no viable para continuar el proceso de implementación, lo que puede explicar, entre otras variables, la no ocurrencia del 100% de la meta trazada. OVE considera que el valor logrado debe calcularse considerando las 13 comunicaciones recibidas para continuar a Fase II y los 19 proyectos estructurados que resultaron viables. Así calculado, la inviabilidad de algunos proyectos no explicaría la no ocurrencia de la meta trazada. Por lo tanto, calculando el valor logrado como “Número de comunicaciones recibidas para continuar a Fase II dividido por el número de proyectos estructurados considerados viables”, el resultado del valor logrado es 68,42% (igual al reportado en el PCR, aunque en el PCR no resulta clara la explicación). Como resultado, la tasa de logro del indicador 1.4 es igual a 0,68.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 1 fue de 0,92 y considerando que los efectos pueden atribuirse al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

**Objetivo 2: Fortalecer la capacidad técnica y regulatoria de los sectores y de las entidades a cargo del desarrollo de infraestructura, tanto a nivel nacional como subnacional, para conceptualizar, preparar, evaluar e implementar iniciativas y proyectos de Asociación Público-Privada (APP) u otras formas de vinculación del sector privado**

6. EFECTIVIDAD						
Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Número de normas, marcos regulatorios y/o institucionales aprobados	Normas	4	6	11	350	1,00
2.2 Número de guías, lineamientos o manuales adoptados para la evaluación y/o implementación de proyectos con vinculación del sector privado	Guías	2	4	6	200	1,00
2.3 Eficiencia de los procesos de evaluación y estructuración de proyectos	Índice	59,5	61,5	66	325	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						1,00

Los indicadores 2.1 y 2.2. también tienen características que los asemejan a indicadores de productos, si bien por considerarse que no solamente contemplan el desarrollo de normas y guías, sino que también su aprobación y adopción, estos indicadores pueden ser considerados como indicadores de resultados intermedios. Por lo tanto, son considerados por OVE para efectos de esta validación.

El indicador 2.1 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E como “Incremento del número de normas, marcos regulatorios y/o institucionales aprobados”, aunque los valores de línea de base y meta se referían al “Número de normas, marcos regulatorios y/o institucionales aprobados” considerando el PPCI-3 y este programa. Por lo tanto, la definición utilizada en el PCR, “Número de normas, marcos regulatorios y/o institucionales aprobados” es consistente. Dado que el valor logrado superó la meta establecida, la tasa de logro del indicador es igual a uno.

El indicador 2.2 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E como “Incremento del número de guías, lineamientos o manuales adoptados para la evaluación y/o implementación de proyectos con vinculación del sector privado”, aunque los valores de línea de base y meta se referían al “Número de normas, marcos regulatorios y/o institucionales aprobados” considerando el PPCI-3 y este programa. Por lo tanto, la definición utilizada en el PCR, “Número de normas, marcos regulatorios y/o institucionales aprobados” es consistente. Dado que el valor logrado superó la meta establecida, la tasa de logro del indicador es igual a uno.

El indicador 2.3 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E. Dado que el valor logrado, correspondiente al periodo febrero-septiembre de 2021, superó la meta establecida, la tasa de logro del indicador es igual a uno.

Resulta preciso señalar que, las Tablas 3 y 4 del PCR no reportan los mismos valores logrados dado que se refieren a conceptos diferentes, lo que disminuye la claridad de exposición del PCR, ya que no se incluyeron aclaraciones que permitan comprender las diferencias.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 2 fue igual a 1 y considerando que los efectos pueden atribuirse al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 2: Excelente

## 6. EFECTIVIDAD

### **Objetivo 3: Fortalecer al DNP para el fomento de esquemas eficientes de participación privada y la atención de los requerimientos normativos de los proyectos Asociación Público-Privada**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Unidad Administrativa de Participación Privada institucionalizada en el DNP <sup>a</sup>	Unidad administrativa	0	1	1	100	1,00
3.2 Número de entidades subnacionales y ministerios de línea beneficiarios del programa	Entidades	57 (PMR+E y PCR)  0 (OVE)	60	136 (PCR)  79 (OVE)	2.633 (PCR)  132 (OVE)	1,00
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 3</b>						<b>1,00</b>

Nota: <sup>a</sup> Indicador reasignado del objetivo 2 al 3 por el PCR; OVE acepta este cambio.

El indicador 3.1 se había incluido en el objetivo específico 2, tanto en la PP como en el PMR+E. El PCR lo reasignó al objetivo específico 3. OVE considera adecuada la reasignación propuesta en el PCR. Dado que la Unidad Administrativa se encuentra institucionalizada, es decir, posee una estructura aprobada y personal contratado y en operación; por lo que se considera un resultado intermedio del programa y su tasa de logro es igual a uno.

El indicador 3.2 se había definido en la PP y en el PMR+E como “Aumenta el número de entidades subnacionales y ministerios de línea beneficiarios del programa” que es equivalente al enunciado en el PCR como “Número de entidades subnacionales y ministerios de línea beneficiarios del programa”. El valor de la línea de base se refiere al número de entidades y ministerios beneficiarios del PPCI-3 y el valor de la meta se refiere al número de entidades y ministerios beneficiarios de este programa. El valor logrado igual a 79 se refiere al número de entidades y ministerios beneficiarios logrados por este programa. Por lo tanto, para mantener coherencia con la definición el indicador, la línea de base debe ser igual a cero, para una meta de 60 y un valor logrado de 79. Si se considera una línea de base con valor de 57, entonces habría que especificar la meta en 117 (57 más 60) y el valor logrado en 136. En cualquiera de los dos casos, el porcentaje logrado es de 132% y, por lo tanto, la tasa de logro del indicador es igual a uno.

El cálculo del porcentaje logrado expuesto en el PCR es erróneo, dado que utiliza como línea de base el valor 57, sin ajustar la meta y el valor logrado de manera adecuada. Además, los valores logrados expuestos en la Tabla 3 y 4 del PCR son diferentes, lo que disminuye su claridad de exposición.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 3 fue igual a 1 y considerando que los efectos pueden atribuirse al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 3: Excelente

## 6. EFECTIVIDAD

### 2. Productos

No hubo cambios en los productos planeados y ejecutados que afectaran la valoración respecto a la matriz de resultados original del PMR+E y sus indicadores de resultado. En todos los productos se cumplieron o excedieron las metas previstas. Aunque en la “Consultoría de Evaluación de cierre del PAPP” (Enlace electrónico opcional 1, EEO#1 del PCR) se exponen los productos específicos y se los presenta clasificados por sector económico y en el “Anexo 1. Análisis Valor por Dinero de los proyectos estructurados” (Enlace electrónico opcional 2, EEO#2 del PCR) se identificaron los proyectos estructurados por el programa, hubiera sido beneficioso que el PCR exponga de manera resumida los productos ejecutados explicitando su denominación y clasificándolos por sector económico.

En síntesis, considerando que el primer objetivo específico del programa fue calificado con “Satisfactorio” y los otros dos objetivos específicos fueron calificados con “Excelente”, OVE califica la efectividad del programa como **Satisfactorio**. OVE coincide con la calificación otorgada por la Administración al criterio de Efectividad.

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

Según el PCR el uso del mecanismo APP en Colombia aún no cuenta con un número importante de proyectos en etapa operativa que permita la evaluación integral de impactos, lo que limita la información disponible para la realización de un análisis de eficiencia del programa basado en información ex post. Por otra parte, es importante señalar que el programa tuvo demoras significativas y se extendió 3 años. El PCR indica que se presentaron restricciones presupuestales en el ejecutor lo que afectó la programación anual de recursos de acuerdo con lo previsto en el diseño de la operación y que derivaron en una solicitud de reducción de recursos, y que la extensión de plazos estuvo relacionada con el incremento de la tasa de cambio de la moneda colombiana frente al dólar. OVE considera que estos argumentos no permiten comprender con claridad las demoras evidenciadas por el programa, aunque el incremento de la tasa de cambio justifica la cancelación de fondos realizada en este programa.

El PCR justifica la imposibilidad de realizar un análisis costo beneficio o de costo efectividad por falta de información ex post, presenta el análisis de sobrecostos y sobretiempos y lo complementa con ejercicios de análisis ex ante, a saber:

- (i) análisis de valor por dinero (VPD): que justifica la conveniencia de utilizar el mecanismo de APP en comparación con el uso del mecanismo de ejecución de un proyecto bajo la modalidad de proyecto público, considerando los proyectos estructurados por el programa.
- (ii) análisis beneficio costo basado en VPD: que permite concluir que en la medida que más proyectos estructurados por PAPP logren salir a mercado y entrar a etapa de ejecución, los beneficios derivados de la atracción de inversión privada serán superiores y por ende se mejorarían los resultados de rentabilidad económica, resultado razonable y obviamente esperable ya que con los mismos costos actualizados se conseguiría multiplicar los beneficios actualizados.
- (iii) análisis financiero: ejercicio que trata de mostrar la conveniencia de ejecución para un inversor privado de emprender un proyecto de APP.

## 7. EFICIENCIA

El ejercicio de análisis costo-beneficio de un grupo de 20 proyectos estructurados bajo el programa, por ejemplo, presenta una TIR de 41,4%, superior a la tasa de descuento utilizada (9%).

Con base en lo anterior y siguiendo las guías de PCR 2020, si solo es factible realizar un análisis de sobrecostos y sobretiempos (CTOA) el criterio de Eficiencia debe calificarse como Satisfactorio si el proyecto se clasifica como "Satisfactorio" en el PMR y no hay otros factores que reduzcan la eficiencia.

En este caso, los indicadores de desempeño (PMR) del programa en todos los ciclos muestran que el programa fue clasificado como "Satisfactorio".

Por lo tanto, OVE coincide con la calificación otorgada por la Administración y califica el criterio de eficiencia como "Satisfactorio".

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR identifica factores exógenos al programa que podrían afectar la continuidad de maduración de los proyectos estructurados por el programa y que lleguen a salir a mercado para su desarrollo (ej. ausencia de planes sectoriales de largo plazo; bajo impacto en la transmisión de conocimiento y creación de capacidades institucionales; falta de coordinación entre entidades involucradas en planeación y priorización de proyectos). Al respecto, el PCR indica que Colombia ha continuado desde hace años el desarrollo de inversión en infraestructura con participación del sector privado. Además, expone que el Banco continúa apoyando al GdC con una nueva operación aprobada en 2021 para profundizar y dar continuidad al programa, con acciones y metas hasta 2026. Por otra parte, menciona que resulta recomendable que exista una transición gradual de mediano plazo en la financiación del funcionamiento del equipo que soporta la institucionalidad de las APP en el DNP con recursos del Estado, para que haya certeza de continuidad del funcionamiento de la estructura formal que adelanta acciones en APP, ante una eventual y futura inexistencia de recursos de crédito que hasta el momento han sido la fuente de financiamiento.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría C de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703), incluyendo actividades de fortalecimiento institucional y estudios que no incluyen obras o acciones con impacto ambiental y social negativo, por lo que no se realizó seguimiento en estos aspectos.

Considerando todo lo expuesto y que existen algunos riesgos menores identificados para la continuidad de resultados, OVE califica la Sostenibilidad de este Programa como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del proyecto es de **Exitoso**, como resultado de una calificación de Satisfactorio en Relevancia, Efectividad, Eficiencia y Sostenibilidad.

OVE coincide con la Administración en la calificación final del programa y en la calificación de los criterios centrales.

Calificación de resultado general	Exitoso
-----------------------------------	---------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR no reporta aspectos relacionados al desempeño del Banco en la preparación de la operación. OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada, si bien el programa evidenció demoras sustanciales que se tradujeron en ampliación de plazos, evidenciando que el diseño del proyecto no consideró totalmente las realidades del país y capacidades del GdC.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactoria, concordando con la calificación de la administración (Satisfactorio).

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR expresa que la calidad de la supervisión fue satisfactoria, basado en la comunicación y actividades realizadas entre el Banco y el DNP, como informes semestrales, visitas de supervisión y recomendaciones realizadas al equipo técnico de la unidad ejecutora del programa. Afirma que hubo estrecha coordinación entre el Banco y el DNP para la implementación, ejecución y seguimiento del programa.

Sin embargo, existieron algunas deficiencias en la coherencia de las líneas de base y las metas relacionadas a los indicadores de resultado definidos, que se evidenciaron en la sección “6. Efectividad” de este informe, las cuales no fueron identificadas y/o corregidas durante la supervisión. Debe señalarse que, sin embargo, estas deficiencias no afectaron la calificación general del criterio de efectividad.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactoria.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca que el GdC a través del DNP como ejecutor, mostró un elevado compromiso con la ejecución del programa y con el hecho de llevar adelante el cumplimiento de metas físicas y financieras diseñadas para el programa, demostrando compromiso para adelantar las

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

acciones y responsabilidades a su cargo. Se logró establecer una organización funcional al interior del DNP que define las estrategias del programa y coordina los trámites administrativos y presupuestales. Se alcanzaron las metas en términos de resultados y productos esperados, con un monitoreo adecuado del desarrollo de la operación. Se realizaron actividades de promoción, socialización, comunicación y divulgación de los esquemas de participación privada a instituciones del gobierno central, entidades territoriales y distintas instituciones del sector privado. Sin embargo, el programa experimentó demoras que se tradujeron en una extensión de tres años de plazo hasta su cierre.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del programa, aunque no siempre basadas en la evidencia presentada en el PCR. Resulta difícil relacionar algunos de los hallazgos expuestos y recomendaciones enunciadas con la experiencia de este programa. Por otra parte, las recomendaciones se refieren al programa específico concluido, OVE las ha interpretado como recomendaciones a considerar para próximos programas similares o para el nuevo programa aprobado que será una continuidad del programa objeto de validación.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en dos dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial y actores y procesos públicos.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Continuar apoyando en capacitaciones a entidades concedentes, relacionadas con la estructura técnica y administrativa mínima que una entidad debe tener para llevar a buen puerto un proyecto de APP.
- Desarrollar un protocolo de acceso de potenciales actores beneficiarios del programa, sectores, proyectos y entidades concedentes, que identifique los acuerdos mínimos a desarrollar bajo las actividades que conlleve el apoyo del programa a dichos actores.
- Se debe retomar la contratación de estudios sectoriales, tal como se hizo en el pasado para los sectores de educación, salud y vivienda, de manera de definir los parámetros sectoriales que permitan desarrollar APP en sectores no tradicionales, para luego identificar y priorizar proyectos que se pudieran llevar a Fase de estructuración.
- En la medida de lo posible, las estructuraciones de proyectos de APP deben coincidir con el inicio de los períodos de gobierno, y en su primer año ya deberían estar contratadas, tanto a nivel nacional como a nivel local, para evitar los riesgos por cambio de administración, y que el proyecto sea abandonado antes de terminar la estructuración.
- Con el fin de optimizar los recursos del programa, se hace recomendable separar las fases de contratación para la estructuración de un proyecto de APP, de acuerdo con las siguientes etapas:
  - Fase 0: Estudios preliminares: dimensionamiento del proyecto, capacidad financiera de la entidad concedente en el largo plazo, análisis de la capacidad institucional de la entidad para adjudicar un proyecto de APP, análisis

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

presupuestal del sector, análisis de capacidad fiscal en el caso de entidades territoriales, análisis de la voluntad política para desarrollo del proyecto, identificación y análisis de predios en caso de edificaciones públicas, y análisis de la viabilidad jurídica de la respectiva entidad como concedente de un proyecto de APP. Esta Fase 0 permitiría al organismo ejecutor del programa decidir si continúa o no con las siguientes fases.

- Fase I: Elaboración de la estructuración del proyecto en etapa de Prefactibilidad, con el fin de decidir entre la entidad concedente y el organismo ejecutor del programa, si se sigue o no adelante con la estructuración del proyecto en Fase de Factibilidad, de acuerdo con su viabilidad jurídica, técnica, operativa e institucional.

En proyectos de APP que involucren edificaciones urbanas o rurales o el uso terrenos o servidumbres es indispensable contar con el dominio del lote o lotes donde se va a desarrollar el proyecto. De igual forma, se debe contar con la ruta normativa que, en términos de ordenamiento territorial, permitirá su posterior desarrollo. Bajo este contexto, se recomienda que estos dos aspectos estén resueltos antes de contratar la estructuración del proyecto en Factibilidad.

- Fase II: Si se continúa con el proyecto, se procedería a contratar la estructuración del proyecto en etapa de Factibilidad, es decir, estudios técnicos, legales y financieros, que involucra el acompañamiento en las etapas de aprobaciones, análisis del proyecto con el mercado, precalificación, licitación, adjudicación y firma del contrato.
- Para poder promocionar un proyecto en el mercado las estructuraciones deben tener un alcance mayor al actual, con un máximo nivel de detalle en términos de la valoración del proyecto. Además, para garantizar que los proyectos lleguen a mercado y se adjudiquen, el programa debe acompañar en el proceso al estructurador del proyecto y a la entidad concedente, en las etapas de aprobaciones, licitación, adjudicación y firma del contrato con el concesionario del proyecto de APP, que se encargará de construir, operar y mantener dicha infraestructura.
- El PAPP debe liderar la estrategia para desarrollar el mecanismo de las APP en Colombia, para lo cual debe priorizar sus esfuerzos en la contratación de estudios de consultoría que permitan avanzar de manera propositiva (no reactiva), en actividades como (listado no exhaustivo resumido por OVE): (i) contratación de consultorías y de apoyos transversales a los sectores, (ii) concentrar recursos en la estructuración de proyectos en sectores donde se debe “abrir” el camino, tal como se hizo en el pasado con el PPCI, (iii) contratar consultorías para estudiar las mejores prácticas y metodologías aplicables al desarrollo de la infraestructura bajo el modelo de APP; (iv) financiar Planes Maestros de Infraestructura en cada sector, e inclusive a entidades territoriales, con lo cual tendría claridad total de la priorización de proyectos de infraestructura en cada sector y entidad territorial, (v) contratar con firmas consultoras especializadas la formulación de los TDR para la estructuración de proyectos complejos o de sectores no tradicionales en el ámbito de las APP, (vi) identificar, consolidar y reglamentar fuentes alternativas para financiar proyectos de infraestructura bajo el modelo de APP a nivel nacional y a nivel regional, (vii) analizar las interacciones entre el sector movilidad y el sector del desarrollo urbano, para proyectos de transporte en la ciudad, que se puedan financiar con desarrollo inmobiliario alrededor de los grandes nodos de movilidad, entre otros.
- Integrar el RUAPP en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y registrar en el RUAPP tanto proyectos por iniciativa pública como proyectos por iniciativa

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

privada, incluyendo la etapa en la que se encuentra cada proyecto y detalles sobre el avance de la construcción o la concesión, entre otros.

- Revisar la norma de APP analizando la posibilidad de extender el plazo de los contratos y superar el plazo máximo de 30 años, bajo aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y su posible aplicación a nivel municipal.
- Incluir la actividad aprobación del Comparador Público Privado (CPP) en el proceso de evaluación del mecanismo de APP como modalidad de ejecución de proyectos, así como definir la relación del CPP con las entidades estructuradoras de proyectos.

## **13. CALIDAD DEL PCR**

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa. En general, el PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente.

En la sección de efectividad, existieron algunas deficiencias en la coherencia de las líneas de base y las metas relacionadas a los indicadores de resultado definidos, las cuales no fueron identificadas y/o corregidas durante la supervisión, ni tampoco el PCR. Debe señalarse que, sin embargo, estas deficiencias no afectaron la calificación general del criterio de efectividad. El PCR se habría beneficiado también de una mayor descripción de los avances de productos a nivel de sectores económicos apoyados.

El PCR no reporta aspectos relacionados al desempeño del Banco en la preparación de la operación (enfocándose en aspectos de apoyo a la ejecución y calidad de la supervisión).

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes para la ejecución de programas de apoyo a la participación privada, aunque no todas estuvieron basadas en la evidencia presentada en el PCR.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Segunda operación bajo la Línea de Crédito Condicional Multisectorial: Programa de fortalecimiento fiscal y del gasto en inversión pública para municipios, sus entidades descentralizadas y áreas metropolitanas			
<b>Número(s) de proyecto</b>	CO-L1155	CO-X1018		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3596/OC-CO			
<b>Monto original</b>	US\$150.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2015			
<b>Fecha original de cierre</b>	22 jul. 2021			
<b>Fecha real de cierre</b>	18 ago. 2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión - CCLIP			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A			
<b>Prestatario</b>	Financiera de Desarrollo Territorial, S.A. (Findeter). Garante: República de Colombia			
<b>Unidad ejecutora</b>	Findeter			
<b>Sector</b>	Desarrollo urbano y vivienda			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$150.000.000 (BID US\$150.000.000)	US\$144.932.303 (BID US\$144.932.303)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>			US\$5.067.697	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Infructuoso	Altamente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Efectividad</b>	Insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Oliver Peña-Habib	
<b>Revisado por:</b>	Ana María Linares	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Este proyecto es la segunda operación individual de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) CO-X1018<sup>1</sup>. El objetivo de la CCLIP es “contribuir a la mejora de la gestión fiscal y la inversión pública en las entidades territoriales” (documento [PR-4243](#)).

El proyecto fue aprobado el 30 de noviembre de 2015 (documento [PR-4354](#)). Posteriormente, debido a la pandemia de COVID, se solicitó una modificación<sup>2</sup> que fue aprobada por el Directorio Ejecutivo el 17 de septiembre de 2020 (documentos [PR-4460-1](#), [DE-106/20](#)). Los objetivos general y específicos del proyecto cambiaron entre la Propuesta de Préstamo (PP) original y la subsecuente Propuesta de Modificación (PM), como se describe a continuación:

	PP	PM
Objetivo general	Contribuir a la mejora de la sostenibilidad fiscal y urbana en cinco municipios a través del financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional y de inversión <b>física</b>	Contribuir a la mejora de la sostenibilidad fiscal y urbana de <b>al menos</b> cinco <b>ciudades</b> a través del financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional y de inversión
Objetivos específicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar el <b>desempeño fiscal en términos de</b> recaudación y eficiencia del gasto público</li> <li>2. Mejorar la planificación urbana y la infraestructura y servicios urbanos</li> <li>3. Mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar la recaudación y eficiencia del gasto público</li> <li>2. Mejorar la planificación urbana y la infraestructura y servicios urbanos</li> <li>3. Mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos <b>y servicios sociales</b></li> <li>4. <b>Ampliar la capacidad y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de salud de la red de prestación de servicios</b></li> </ol>

*Nota:* Énfasis en negritas añadido para señalar los cambios.

Los objetivos de la PP coinciden con los del contrato de préstamo original; y los de la PM, con los del contrato modificatorio correspondiente.

En línea con las Directrices para PCR 2020 (¶2.6), en casos de modificaciones aprobadas por el Directorio, el marco de evaluación del proyecto es el establecido en la PM. Por lo tanto, OVE considera los objetivos específicos de la PM para propósitos de esta validación.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
<b>Objetivo 1</b>	Mejorar la recaudación y eficiencia del gasto público
<b>Objetivo 2</b>	Mejorar la planificación urbana y la infraestructura y servicios urbanos
<b>Objetivo 3</b>	Mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos y servicios sociales
<b>Objetivo 4</b>	Ampliar la capacidad y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de salud de la red de prestación de servicios

<sup>1</sup> La primera operación individual, [CO-L1133](#), fue aprobada en 2014 y cuenta con PCR y [validación de OVE](#).

<sup>2</sup> La Administración solicitó una modificación (en oposición a una reformulación) con base en que “(i) los cambios no alteran de manera extensiva el diseño de la operación aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco; y (ii) no se utilizará una porción importante de los recursos aprobados, ni se agregan nuevos fondos (por un monto igual o mayor al 40% del monto del préstamo original), para financiar actividades nuevas, diferentes o ampliar la escala de las actividades originales” (documento [PR-4460-1](#)).

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

Los componentes del proyecto se diseñaron para proveer financiamiento a través de la Financiera de Desarrollo Territorial, S.A. (Findeter), un banco nacional de desarrollo organizado como establecimiento de crédito, vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El proyecto contó con los siguientes componentes.

**Componente 1: Mejora de la gestión fiscal** (US\$2.000.000 en PM; US\$0 monto ejecutado). Este componente tuvo dos subcomponentes:

- *Apoyo a la gestión tributaria.* Para aumentar la recaudación y fortalecer las capacidades municipales, se buscó financiar actividades catastrales, mejoras tributarias (impuesto predial e impuesto de industria y comercio), gestión de cobros, cultura tributaria y capacitación en fiscalización de tributos.
- *Fortalecimiento de la gestión del gasto público.* Para mejorar las capacidades municipales, se buscó financiar sistemas de administración financiera, de seguimiento de la gestión, de seguimiento de proyectos de inversión, capacitación en gestión del gasto y estudios de reforma administrativa.

**Componente 2: Desarrollo urbano** (US\$68.000.000 en PM; US\$80.674.074 monto ejecutado). El componente preveía financiar:

- *Apoyo a la capacidad de planificación territorial.* Para mejorar las capacidades de planificación del territorio, se previó financiar actualización de planes de ordenamiento territorial, planes sectoriales, herramientas tecnológicas y capacitación de funcionarios.
- *Mejora de la provisión de infraestructura y servicios urbanos.* Se previó financiamiento para mejoras de espacios públicos urbanos, barrios de bajo ingreso, movilidad urbana, espacios comunitarios y estudios de preinversión.

**Componente 3: Mejora y continuidad de los servicios públicos y servicios sociales** (US\$60.000.000 en PM; US\$64.258.229 monto ejecutado). Este componente buscó financiar: servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo; energía; transporte público; cobertura de servicios públicos y sociales; mejoras en calidad a través de sistemas e infraestructura; planificación integrada de servicios; adquisiciones para provisión de servicios; gastos recurrentes para mantener los servicios.

**Componente 4: Fortalecimiento de la Red Pública de Prestación de Servicios de Salud** (US\$20.000.000 en PM; US\$0 monto ejecutado). Este componente preveía financiar mejoras en servicios de salud mediante el financiamiento de hospitales o centros de salud, equipamiento de salud, tecnología de salud y gastos recurrentes para la continuidad en la atención de salud durante COVID.

Además de la modificación aprobada por el Directorio, el proyecto tuvo cancelaciones parciales por cerca de US\$5 millones (3% del monto original). Los resultados esperados y productos presentaron cambios durante la ejecución (ver sección de relevancia y los Gráficos [1](#) y [2](#)).

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Desde la Constitución de 1991, la descentralización política y administrativa de Colombia se profundizó, trayendo nuevos retos para los gobiernos subnacionales. Aunado al crecimiento poblacional, esto acentuó la necesidad de fortalecer sus capacidades en numerosas áreas. Por ejemplo, el documento [Conpes 3787](#) identificó como problemas la baja recaudación de las entidades territoriales<sup>3</sup>; la baja capacidad de inversión en 90% de los municipios y departamentos, asociada a instrumentos inadecuados para estructurar y ejecutar los sistemas tributarios; ineficiencias en el gasto público; el creciente porcentaje de la inversión pública que era ejecutado por los gobiernos departamentales y municipales (65% del total en 2012); la dependencia de las transferencias del gobierno central (40% de los ingresos de las entidades territoriales); debilidades en la planificación y gestión del desarrollo territorial; e importantemente, el bajo acceso a financiamiento para atender estos problemas. Los objetivos del proyecto fueron relevantes para atender estas necesidades. Durante la ejecución, dichas necesidades se mantuvieron, pero en 2020 se añadieron las relacionadas a la pandemia del COVID. En respuesta, Findeter solicitó modificar los objetivos del proyecto (ver sección 3) para hacerlo extensivo a más gobiernos subnacionales y permitir el financiamiento a servicios de salud y sociales. Los objetivos modificados, por lo tanto, también se alinearon con las necesidades cambiantes del país durante la ejecución y hasta el cierre.

El proyecto también se alineó con las prioridades del gobierno. Como refiere el PCR, durante la aprobación el [Plan Nacional de Desarrollo \(PND\) 2014-2018](#) estableció el objetivo de “Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de «Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad» en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana”. Durante la ejecución, el [PND 2018-2022](#) se propuso como meta aumentar la actualización catastral, con lo que el proyecto se alineó desde su diseño original. Al llegar la pandemia en 2020, el Gobierno de Colombia declaró una [emergencia sanitaria](#) y un [estado de emergencia](#); el proyecto se alineó con estas prioridades al solicitar la modificación para contribuir en la respuesta al COVID. El proyecto modificado también se alineó con el PND 2018-2022, que se propuso mejorar el desempeño hospitalario y la calidad de los servicios de salud. Durante el cierre, el proyecto se alineó con el [PND 2022-2026](#), que continuó las prioridades de fortalecer la gestión del agua en un marco de ordenamiento y planificación territorial.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El proyecto se alineó con las Estrategias del Banco con el País (EBP) durante su aprobación, ejecución y cierre (ver cuadro a continuación). En su aprobación, el proyecto se alineó con la EBP 2015-2018. Posteriormente, durante la ejecución entró en vigor la EBP 2019-2022, que mantuvo los objetivos de la estrategia anterior prácticamente inalterados, favoreciendo que el proyecto mantuviera su alineación inicial. Con la modificación de 2020 el proyecto mantuvo su alineación con la EBP vigente.

<sup>3</sup>

Las tasas efectivas municipales eran de 5 por mil para el predial (vs. 16 por mil de potencial recaudatorio) y de 2 por mil para el impuesto de industria y comercio (vs. 10 por mil de potencial).

## 5. RELEVANCIA

EBP vigente	Objetivo de la EBP con el que se alinea*	Justificación
<b>Aprobación (2015)</b>		
EBP 2015-2018 (documento <a href="#">GN-2832</a> )	Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado; incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno	Bajo estos objetivos, la EBP buscó incrementar los ingresos fiscales, incluyendo la recaudación subnacional. El proyecto se alinea con esto mediante su OE1.
Vigencia: 10/nov/2015-30/jul/2019	Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y disminuir costos de transacción de la economía	Bajo este objetivo, la EBP buscó fomentar la inversión pública en infraestructura de transporte y desarrollar infraestructura urbana. El proyecto se alinea con esto mediante su OE2.
	Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad	Bajo este objetivo, la EBP buscó mejorar la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento. El proyecto se alinea con esto mediante su OE3.
<b>Ejecución y cierre (2015-2022)</b>		
EBP 2019-2022 (documento <a href="#">GN-2972</a> )	Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado; incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno	Este objetivo se mantuvo de la EBP anterior, por lo que el proyecto continuó alineado.
Vigencia: 31/jul/2019-	Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, disminuir costos de transacción de la economía y mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia	Este objetivo se mantuvo de la EBP anterior (agregando "y mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia"), por lo que el proyecto continuó alineado.
	Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad	Este objetivo se mantuvo de la EBP anterior, por lo que el proyecto continuó alineado.
	Incrementar la cobertura del sistema de salud	Con la PM de 2020, el proyecto ganó alineación con este objetivo, ya que apoyó la ampliación de la capacidad y eficiencia de servicios de salud, incluyendo tratamiento por COVID.

*Nota:* \* Se refiere a objetivos estratégicos o resultados esperados en las matrices de resultados de las EBP.

*Fuente:* OVE, con base en las EBP mencionadas y los productos país correspondientes.

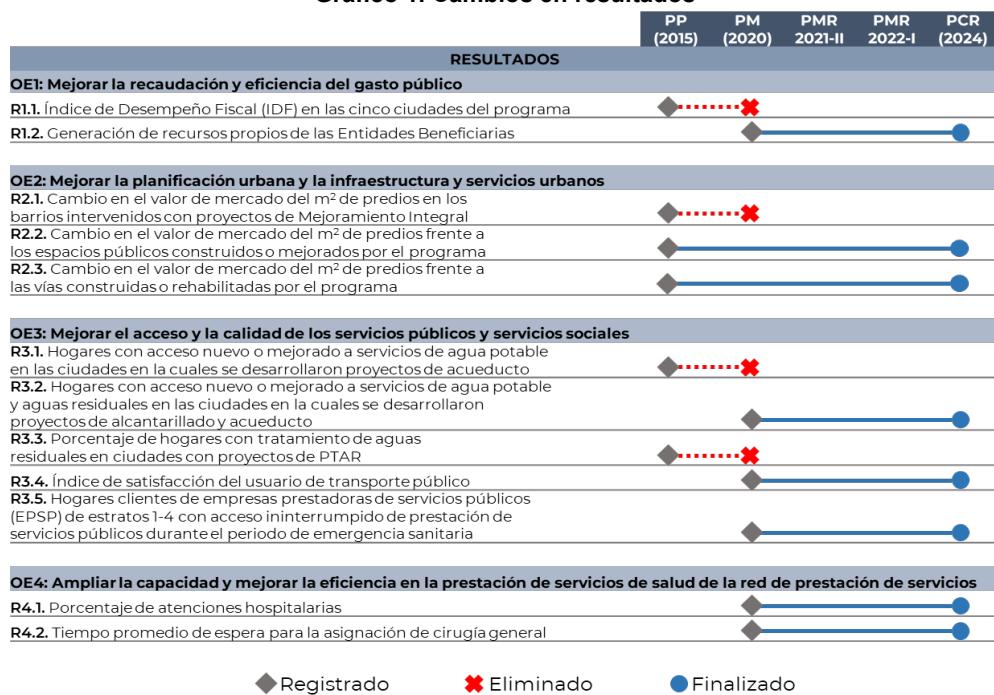
El proyecto también se alineó con las prioridades corporativas. En su aprobación se alineó con la primera actualización de la Estrategia Institucional (documento [AB-3008](#)) de 2015. Esta estableció como objetivo "crear una política fiscal más distributiva", con énfasis en mejorar la recaudación, administración de ingresos, sistemas tributarios y gestión del gasto. Otro de sus objetivos fue "ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura", con énfasis en transporte, agua y saneamiento. Durante la ejecución entró en vigor la segunda actualización de la Estrategia Institucional (documento [AB-3190-2](#)) de 2019, que mantuvo las prioridades estratégicas de la primera. Al modificarse el préstamo en 2020, su alineación con las prioridades corporativas en materia fiscal se debilitó, pero ganó alineación con las prioridades de salud (el Banco buscaba mejorar los servicios de salud bajo el objetivo "desarrollar capital humano de calidad") y mantuvo la alineación con las prioridades de infraestructura. Dicha alineación se mantuvo hasta el cierre del proyecto. El proyecto también se alineó con los marcos sectoriales de descentralización y gobiernos subnacionales de 2015 (documento [GN-2813-2](#)) y de desarrollo urbano y vivienda de 2016 (documento [GN-2732-6](#)).

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

La lógica vertical del proyecto tuvo debilidades desde su aprobación que se agravaron durante la ejecución. A continuación se analiza la lógica vertical al momento de la PP, la PM y la ejecución posterior a la PM hasta el cierre del proyecto, como se muestra en el [Gráfico 1](#) y [Gráfico 2](#).

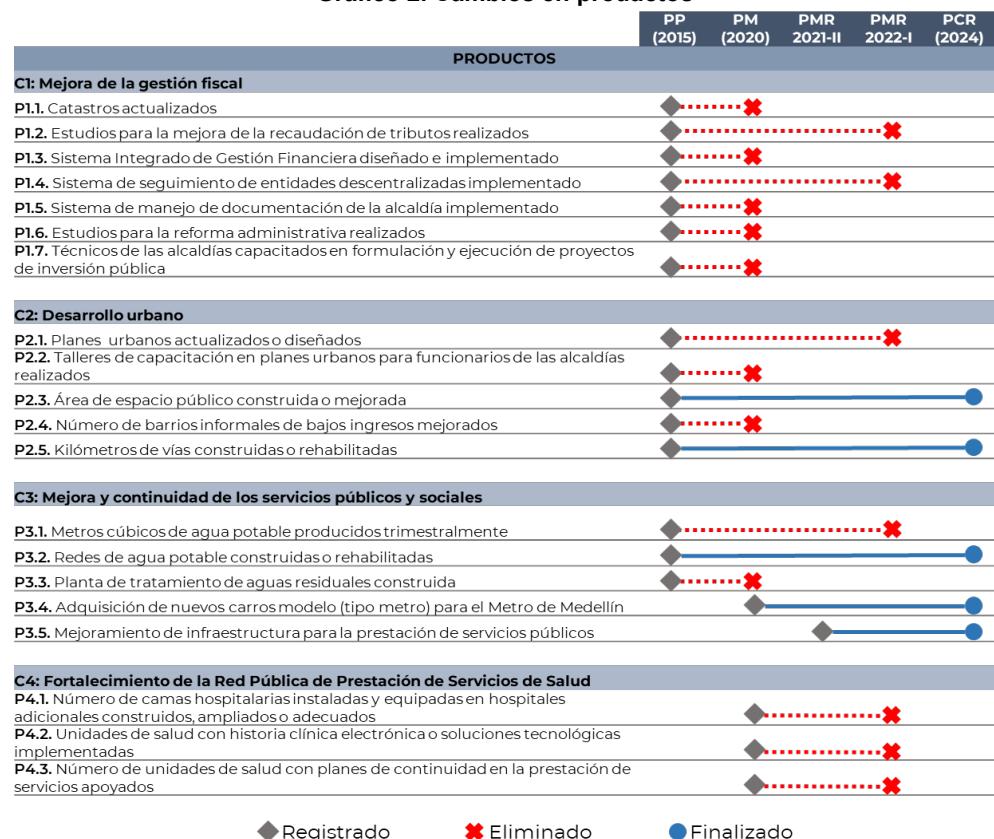
## 5. RELEVANCIA

Gráfico 1. Cambios en resultados



Fuente: OVE, con base en PP, PM, PMR y PCR.

Gráfico 2. Cambios en productos



Fuente: OVE, con base en PP, PM, PMR y PCR.

## 5. RELEVANCIA

El diseño del proyecto estuvo basado en un diagnóstico que identificó problemas concretos en los gobiernos subnacionales. El proyecto se propuso un objetivo general que buscaba atender esos problemas, y objetivos específicos (OE) que tenían una conexión lógica y plausible con el general y también buscaban atender de manera más concreta los problemas identificados. Sin embargo, los productos con los que se buscaba alcanzar los OE tuvieron debilidades desde la aprobación que se agravaron hasta el cierre, como se explica en adelante.

### OE1

- El OE1 era “mejorar el desempeño fiscal en términos de recaudación y eficiencia del gasto público”, y los productos incluyeron la actualización de catastros (P1.1), la realización de dos tipos de estudios (P1.2, P1.6), la implementación de tres tipos de sistemas (P1.3, P1.4, P1.5) y capacitación (P1.7).
- La PM generó problemas en la lógica vertical del proyecto. Eliminó del OE1 la referencia al desempeño fiscal, pero mantuvo mejorar la recaudación y la eficiencia del gasto. A la vez que mantuvo ambos aspectos, redujo el alcance del componente 1 sustancialmente en recursos y en los productos planeados, restando solamente dos productos enfocados en realizar estudios para mejorar la recaudación (P1.2) e implementar un sistema de seguimiento de las entidades (P1.4) que eran insuficientes para lograr el objetivo esperado. Finalmente, hacia el cierre del proyecto (PMR 2022-I), los dos productos restantes se eliminaron, dejando el OE1 sin ningún producto que lo soportara.

### OE2

- El OE2 era “mejorar la planificación urbana y la infraestructura y servicios urbanos”. Hacia el cierre del proyecto (PMR 2022-I), se eliminó el único producto que apoyaba la planificación urbana (P2.2), debilitando la lógica vertical.

### OE3

- En la PM se amplió el OE3 para incluir “servicios sociales” además de los públicos. Los servicios públicos incluían agua y saneamiento, acueducto, aseo, energía eléctrica y transporte; los servicios sociales incluían educación y salud. A pesar de la adición de los servicios sociales en el objetivo, en los productos solo se agregó el P3.4 de transporte urbano, mientras que ningún producto del componente 3 cubrió educación ni salud. El apoyo a salud que la PM incorporó fue bajo el nuevo componente 4, que tenía su respectivo OE4. Por lo tanto, no resulta claro por qué se añadió “servicios sociales” al OE3 sin agregar ningún producto que lo soportara.
- Durante la ejecución, en el PMR 2021-II se añadió el producto P3.5 que cubrió infraestructura de servicios públicos.
- Hacia el cierre del proyecto (PMR 2022-I) se eliminó el producto que apoyaba el acceso a agua potable (P3.1), con lo cual los productos eran insuficientes para lograr el objetivo.

### OE4

- La PM agregó el nuevo OE4 (“ampliar la capacidad y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de salud de la red de prestación de servicios”), soportándolo con productos que adecuadamente se enfocaban en la capacidad (P4.1 y P4.3) y eficiencia (P4.2) de los servicios de salud. Sin embargo, hacia el cierre del proyecto (PMR 2022-I) se eliminaron todos los productos, dejando el OE4 sin soporte.

## 5. RELEVANCIA

El diseño del proyecto no estuvo alineado con las realidades del país. En primer lugar, el diseño del proyecto no consideró suficientemente las características de Findeter y el mercado de capitales colombiano. El costo del financiamiento ofrecido a los beneficiarios finales resultó muy alto, razón por la que en parte no se pudo colocar financiamiento para los componentes 1 y 4<sup>4</sup>.

En segundo lugar, el diseño del proyecto tampoco reflejó adecuadamente el papel de Findeter como intermediario financiero. El diseño se planteó como si se tratara de un ejecutor no financiero que está directamente a cargo del progreso físico de los productos, mientras que Findeter no tenía este tipo de injerencia. Más aún, la matriz de resultados no incluyó ningún indicador del crecimiento de las carteras relevantes, reflejando su poca adecuación para un proyecto con instituciones financieras, a pesar de que las Directrices para PCR requieren incluir estos indicadores. El PCR alude a este problema en sus hallazgos y recomendaciones:

Varios de los indicadores (...) están formulados de manera que su implementación recae completamente en Findeter, o tienen formulación ambigua en este aspecto. Sin embargo, la ejecución del crédito se da a través de subpréstamos a entidades beneficiarias quienes son actores ejecutores. No es claro cómo se articulan estos indicadores con la estructura de procesos del programa.

En resumen, el proyecto se alineó con las necesidades de desarrollo del país, las prioridades del gobierno, así como con las EBP y prioridades corporativas del Grupo BID. Sin embargo, su lógica vertical tuvo debilidades desde la aprobación que se agravaron durante la ejecución, y el diseño del proyecto no se alineó con las realidades del país. Conforme a las Directrices para PCR, la calificación es “parcialmente insatisfactorio”, coincidiendo con la de la Administración.

Calificación de relevancia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 30 de noviembre de 2015 y alcanzó la elegibilidad el 16 de noviembre de 2016. Posteriormente, fue modificado con aprobación del Directorio el 17 de septiembre de 2020. En línea con las Directrices para PCR 2020 (¶2.6), OVE toma como base la matriz de resultados de la PM para propósitos de esta validación. Por consistencia con la sección de relevancia, para los indicadores se usa la numeración del [Gráfico 1](#).

### 1. Análisis por objetivo

La efectividad del proyecto se vio afectada por la cancelación de productos (asociados al OE1 y OE4) y por problemas de monitoreo y evaluación (OE2 y OE3). El PCR indica:

<sup>4</sup> El PCR señala que en especial en el área de salud (OE4), otras opciones de financiamiento disponibles en el mercado resultaron más atractivas para los beneficiarios.

## 6. EFECTIVIDAD

No fue posible medir con éxito los resultados previstos por el programa, y en los casos que se ha expuesto en los informes semestrales de avance del programa que sí hubo un logro, no se ha podido demostrar la atribución de esos resultados a la operación. En particular, porque al no haberse implementado el Plan de Monitoreo y Seguimiento diseñado al comienzo de la operación, que asegure que los indicadores identificados durante el diseño fueron medidos a lo largo de la ejecución del préstamo, no es posible demostrar la atribución de los resultados a la operación con base en un análisis contrafactual. Sin embargo, durante la evaluación final de la operación, se podrían haber relevado estadísticas oficiales para demostrar el cumplimiento y la atribución de algunos resultados críticos (p. 22).

### **Objetivo 1: Mejorar la recaudación y eficiencia del gasto público**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R1.2. Generación de recursos propios de las entidades beneficiarias	Índice	100	108	N/D	0	0
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0

El proyecto no logró este objetivo porque no ejecutó recursos para ninguna intervención relacionada con recaudación y eficiencia del gasto. De los US\$20 millones que preveía la PP para este objetivo, en la PM se redujeron a US\$2 millones, y hacia el cierre del proyecto Findeter solicitó reasignar esos US\$2 millones a los objetivos 2 y 3, dejando el objetivo sin financiamiento.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

### **Objetivo 2: Mejorar la planificación urbana y la infraestructura y servicios urbanos**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R2.2. Cambio en el valor de mercado del m <sup>2</sup> de predios frente a los espacios públicos construidos o mejorados por el programa	%	N/D	10	N/D	0	0
R2.3. Cambio en el valor de mercado del m <sup>2</sup> de predios frente a las vías construidas o rehabilitadas por el programa	%	N/D	20	N/D	0	0
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0

La PM no incluyó una línea de base para los indicadores, mientras que el PCR asigna una línea de base de 0. El PCR explica que “para ambos indicadores se preveía un incremento del valor del m<sup>2</sup> de los predios frente a las intervenciones del 10%”. Esto no coincide para el R2.3, que se registró con una meta de 20% en la PM y todos los PMR subsecuentes.

El PCR parece sugerir que la intención de la meta era que los predios intervenidos aumentaran 10% respecto a la línea de base. Sin embargo, la PM explicaba que con estos indicadores se buscaría comparar el valor de mercado de una muestra aleatoria de predios intervenidos contra

## 6. EFECTIVIDAD

un grupo de comparación. Por ello, es posible que la intención de la meta fuera que, al final del proyecto, el grupo de tratamiento obtuviera un valor de mercado 10% mayor al valor del grupo de comparación para el R2.2 y 20% mayor para el R2.3. En cualquier caso, no se midieron los indicadores.

El proyecto ejecutó US\$80,7 millones (56% del monto desembolsado) en intervenciones asociadas a este objetivo. Sin embargo, según el PCR, “no se han realizado mediciones que permitan verificar cuál ha sido el aumento del valor de los inmuebles en donde se llevaron adelante proyectos de infraestructura en las localidades beneficiarias [...] No existen valores catastrales que puedan demostrar que el valor de los inmuebles en dichos precios (*sic*) (o sus cercanías) hayan incrementado el valor como el indicador lo preveía”.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

### Objetivo 3: Mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos y servicios sociales

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R3.2. Hogares con acceso nuevo o mejorado a servicios de agua potable y aguas residuales en las ciudades en las cuales se desarrollaron proyectos de alcantarillado y acueducto	Hogares	0	17.500	N/D	0	0
R3.4. Índice de satisfacción del usuario de transporte público	Índice (1 a 5)	4,17	4,5	N/D	0	0
R3.5. Hogares clientes de empresas prestadoras de servicios públicos (EPSP) de estratos 1-4 con acceso ininterrumpido de prestación de servicios públicos durante el periodo de emergencia sanitaria	%	100	100	N/D	0	0
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						0

Para el indicador R3.2, la PM estableció como meta 17.500, registrada también en el PMR 2020-I como P(a). Sin embargo, en los PMR posteriores se registró una meta de 15.770 y el PCR también utiliza este valor sin una explicación sobre la discrepancia con la PM.

Para el indicador R3.5, se entiende que la intención era mantener un 100% de acceso de los hogares a servicios públicos. (El PCR utiliza la misma línea de base pero una meta de 10%, por lo que OVE supone que se trata de un error).

El proyecto ejecutó US\$64,3 millones (44% del monto desembolsado) en intervenciones asociadas a este objetivo. Al igual que con el objetivo 3, no se midieron los indicadores.

Calificación del objetivo 3: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 4: Ampliar la capacidad y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de salud de la red de prestación de servicios

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R4.1. Porcentaje de atenciones hospitalarias	%	N/D	N/D	N/D	0	0
R4.2. Tiempo promedio de espera para la asignación de cirugía general	Días	N/D	N/D	N/D	0	0
Tasa de logro promedio para el objetivo 4						0

El proyecto no logró este objetivo porque no ejecutó recursos para ninguna intervención relacionada con salud. Este objetivo se creó en la PM de 2020, con US\$18 millones previstos que fueron reasignados del primer objetivo. Sin embargo, la PM no estableció líneas de base ni metas para los indicadores. Posteriormente, en 2022, Findeter solicitó reasignar estos US\$18 millones a los objetivos 2 y 3, dejando el objetivo sin ninguna intervención. Según el PCR, “se identificó que los recursos previstos para estas modificaciones [incorporar el objetivo de salud en la PM] ya no eran necesarios en la etapa del proyecto en la que se aprobaron dichas medidas”.

#### Calificación del objetivo 4: Insatisfactorio

## 2. Productos

Ningún producto de los componentes 1 y 4 fue ejecutado, lo que afectó directamente que no pudieran alcanzarse los objetivos 1 y 4.

Bajo el componente 2, luego de la PM permanecieron los productos P2.1, P2.3 y P2.5 (ver [Gráfico 2](#)). Considerando los tres productos, estos cumplieron en promedio 42% de sus metas P y 22% de sus metas P(a), según datos del PCR (Tabla 3). Bajo el componente 3, luego de la PM permanecieron los productos P3.1, P3.2 y P3.4, y posteriormente el PMR 2021-II agregó el producto P3.5. Considerando los cuatro productos, estos cumplieron en promedio 75% tanto de las metas P como las P(a).

No es posible analizar si los productos de los componentes 2 y 3 pudieron haber tenido alguna influencia sobre los resultados, dado que los resultados no se midieron.

En resumen, la calificación de todos los objetivos es “insatisfactorio” porque el proyecto no ejecutó los productos planeados bajo los objetivos 1 y 4, y porque no midió los indicadores bajo los objetivos 2 y 3. De tal forma, la calificación general de efectividad es “insatisfactorio”, lo que coincide con la calificación de la Administración.

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR no presenta un análisis económico *ex post*. Utiliza información del análisis económico *ex ante*, la ejecución financiera del proyecto e información de PMR para asignar una calificación de “parcialmente insatisfactorio” a la eficiencia del proyecto.

Conforme a las Directrices para PCR (¶3.20), el análisis de eficiencia debe examinar en qué medida los costos en los que incurrió el proyecto para lograr los resultados fueron razonables. En este caso, no hay evidencia de que el proyecto haya logrado ningún resultado y su costo fue de casi US\$145 millones, lo que no podría considerarse razonable bajo los criterios convencionales de costo-beneficio o costo-efectividad.

El análisis de sobretiempos y sobrecostos (CTOA) indica que el proyecto estuvo en estatus de “alerta” en 2020 según la clasificación validada (y según la autocalculada estuvo en “alerta” por tres años consecutivos durante 2018-2020).

Ciclo PMR (segundo periodo)	Clasificación autocalculada	Clasificación validada
2021	Satisfactorio	Satisfactorio
2020	Alerta	Alerta
2019	Alerta	Satisfactorio
2018	Alerta	Satisfactorio
2017	Satisfactorio	Satisfactorio
2016	Satisfactorio	Satisfactorio
2015	Satisfactorio	Satisfactorio

Considerando que el proyecto incurrió en costos de casi US\$145 millones pero no generó evidencia de que haya logrado ningún resultado, y en vista de la información del CTOA, OVE califica la eficiencia como “insatisfactoria”, difiriendo del “parcialmente insatisfactoria” del PCR.

Calificación de eficiencia	Insatisfactorio
----------------------------	-----------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR sostiene que el proyecto ha ejecutado varios proyectos en las localidades beneficiarias:

Ciento treinta intervenciones de obras de infraestructura, como el mantenimiento y mejoramiento de calles, la mejora en la prestación de servicios públicos (agua y alcantarillado), la construcción de aliviaderos, la adquisición de luminarias, vehículos para el sistema de trenes, vehículos para el mantenimiento vial, infraestructura escolar, y construcción de centros asistenciales, entre otros. Sin embargo, cabe resaltar que no se ha establecido un plan específico que detalle cómo se llevará a cabo el mantenimiento futuro de las obras y adquisiciones realizadas a través del Programa. Es esperable que el Gobierno de Colombia destine una partida presupuestaria específica al menos para los próximos posteriores a la finalización de las obras.

OVE considera que estos avances son a nivel de productos. En cualquier caso, la falta de un plan específico de mantenimiento y no poder confirmar la partida presupuestaria aumentan la incertidumbre sobre la continuidad de estos productos. Más fundamentalmente, el proyecto no

## **8. SOSTENIBILIDAD**

generó evidencia de que haya alcanzado resultados respecto a los objetivos de desarrollo establecidos (ver sección de efectividad). Por lo tanto, no es posible afirmar que existan resultados del proyecto que pudieran continuar en el tiempo.

### **2. Desempeño de salvaguardias**

Este proyecto con una institución financiera no requirió clasificación de salvaguardias en línea con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (documentos [OP-703](#); [GN-2208-20](#)).

En su primer informe de supervisión en 2019, el proyecto se clasificó como de riesgo “sustancial” debido a casos de desplazamiento físico y económico, seguridad comunitaria e impactos a arrendatarios. Posteriormente, con la modificación del préstamo en 2020 para atender la pandemia, se activaron potenciales riesgos sustanciales asociados al sector salud y a la manipulación de residuos infecciosos.

El ejecutor mostró una trayectoria positiva en su desempeño de salvaguardias durante la vida del proyecto. El primer informe de supervisión de [marzo de 2019](#) asignó una calificación de “parcialmente insatisfactorio” debido a los casos mencionados. ESG señaló brechas de capacidad del ejecutor para cumplir con las políticas de salvaguardias y emitió recomendaciones. Posteriormente, el informe de [octubre de 2019](#) aumentó la calificación a “parcialmente satisfactorio”, en virtud de que Findeter siguió la mayoría de las recomendaciones, fortaleciendo sus instrumentos de gestión socioambiental. El informe de [2020](#) aumentó la calificación a “satisfactorio”, señalando que Findeter había fortalecido su capacidad para identificar problemas y solucionarlos, sus sistemas de gestión y su cumplimiento con las políticas de salvaguardias. La calificación de “satisfactorio” se mantuvo en los informes de [2021](#), [2022](#) y el informe final de [2023](#), sosteniendo que el proyecto había presentado análisis de que no restaban pasivos socioambientales y que todas las quejas y reclamos recibidos habían sido cerrados.

El PCR destaca que Findeter ha logrado establecer un Sistema de Análisis de Riesgos Ambientales y Sociales (SARAS) para identificar, evaluar, mitigar y dar seguimiento a los riesgos generados por los subprestatarios, que se aplica a los proyectos que cumplan ciertos criterios de elegibilidad. Para sus proyectos con el BID, Findeter diseñó un marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) para fortalecer su cumplimiento de la legislación nacional y las políticas de salvaguardias del BID. El MGAS facilita que los proyectos cumplan con los requisitos de la licencia ambiental, permisos y autorizaciones ambientales, entre otros, y tiene clasificaciones de riesgo equivalentes a las del BID (A, B y C).

En síntesis, considerando que no existe evidencia de que el proyecto haya logrado resultados que pudieran continuar en el tiempo, pero a la luz del desempeño de salvaguardias satisfactorio, OVE considera la sostenibilidad como “parcialmente insatisfactoria”, coincidiendo con la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

## 9. RESULTADO GENERAL

Con base en las calificaciones de “parcialmente insatisfactorio” en relevancia y sostenibilidad, y de “insatisfactorio” en efectividad y eficiencia, la calificación de resultado general es de “altamente infructuoso” según las Directrices para PCR. Esto difiere de la calificación de “infructuoso” de la Administración debido a la menor calificación asignada por OVE en eficiencia.

Calificación de resultado general	Altamente infructuoso
-----------------------------------	-----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR presenta información muy limitada sobre el desempeño del Banco durante la preparación. Señala principalmente “un área de mejora en relación con la concreción de los indicadores y los resultados propuestos”.

Como se discutió en la sección de relevancia, OVE considera que el diseño del proyecto presentó varias áreas de mejora. Principalmente, los productos que se propusieron para alcanzar algunos objetivos fueron insuficientes tanto en la preparación de la PP (OE1) como la preparación de la PM (OE3). Asimismo, el diseño del proyecto no consideró adecuadamente las características de Findeter y las realidades del mercado, incluyendo en el diseño de la matriz de resultados (por ejemplo, incluyendo indicadores poco adecuados para un proyecto con una institución financiera y excluyendo indicadores de crecimiento de cartera). Estas debilidades de diseño hicieron muy difícil desde un inicio que el proyecto pudiera demostrar el logro sus resultados esperados.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR presenta información muy limitada sobre el desempeño del Banco durante la supervisión. Por un lado, sostiene que el Banco garantizó el adecuado cumplimiento de los procesos de adquisiciones y contrataciones, y aseguró el reporte de avances y la información financiera. Por otro lado, como se destacó en la sección de sostenibilidad, las recomendaciones y el seguimiento que hizo el Banco al ejecutor en materia de salvaguardias contribuyeron a fortalecer su gestión socioambiental, un aspecto positivo del acompañamiento del Banco.

Por otro lado, el PCR reconoce que el Banco pudo haber dado un mayor seguimiento semestral y continuo al ejecutor, mayor supervisión y asesoramiento para lograr los objetivos, incluyendo mayor apoyo para codificar los indicadores y para llevar a cabo el plan de monitoreo y evaluación que se preparó al inicio del proyecto, que no se implementó (PCR, ¶3.34). Destaca que “una mayor interacción y evaluación activa de los informes presentados por el organismo ejecutor podría haber mejorado la comprensión y la eficacia en el seguimiento del progreso del proyecto. Una mayor participación del Banco en el análisis crítico de los informes podría haber contribuido a una evaluación más completa del desempeño del proyecto”.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

OVE concuerda con estas observaciones y destaca que es altamente inusual que un proyecto llegue al PCR sin haber podido medir ninguno de sus indicadores de resultado, lo que confirma que habría sido clave un mayor apoyo del Banco para detectar oportunamente estas fallas.

Calificación de calidad de la supervisión: Parcialmente insatisfactorio

(Administración: Satisfactorio)

**Calificación de desempeño del Banco**

Parcialmente insatisfactorio

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR resalta que Findeter realizó esfuerzos por consolidar un equipo técnico adecuado para la ejecución del proyecto, que le permitió cumplir con los aspectos técnicos, legales y financieros, así como con la gestión socioambiental. OVE destaca que, en materia de salvaguardias, el ejecutor mostró una mejora continua a lo largo de la vida del proyecto, comenzando con algunos retos que fue capaz de superar y mostrar un desempeño satisfactorio para el cierre del proyecto.

En contraste, las principales áreas de mejora se relacionan con la utilidad de haber modificado el préstamo y el desempeño en monitoreo y evaluación. Por un lado, una de las razones de modificar el préstamo fue añadir la atención a salud en el contexto de COVID, pero posteriormente no se utilizaron los fondos para este propósito y se reasignaron a los componentes 2 y 3. Por otro lado, el PCR sostiene que no fue posible medir la contribución del proyecto a los resultados esperados y que no hay evidencia de que el ejecutor haya iniciado las gestiones necesarias para levantar información que le permita evaluar los resultados. La evaluación final del proyecto destacó que “los actores responsables del programa no proyectaron una estrategia de medición conforme a las necesidades de información de la matriz de resultados”. Así como el ejecutor demostró capacidad para mejorar su desempeño socioambiental con el tiempo, un área de mejora hacia el futuro sería mejorar las capacidades de monitoreo y evaluación.

OVE está de acuerdo con la calificación de “parcialmente insatisfactorio” asignada por el PCR.

**Calificación de desempeño del prestatario**

Parcialmente insatisfactorio

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR presenta lecciones relevantes basadas en la experiencia del proyecto. Entre ellas, destaca que el diseño del proyecto no facilitaba que este pudiera cumplir sus metas de producto y resultado; otras operaciones con instituciones financieras tienden a definir sus objetivos en términos de reducir las brechas de financiamiento. También sostiene que el diseño del proyecto no permitió articular el financiamiento con la asistencia técnica que por lo general ofrece Findeter a sus clientes. En monitoreo y evaluación, el PCR resalta la necesidad de definir indicadores más adecuados para la manera de operar del proyecto y medios de verificación claros, así como de implementar un sistema integral de monitoreo que permita recolectar y analizar la información de los indicadores. Finalmente, en cuanto a la

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

sostenibilidad, asevera que es necesario diseñar instrumentos para asegurar el mantenimiento de las obras financiadas y así favorecer la continuidad de los resultados a futuro.

OVE está de acuerdo con estas lecciones. También destaca que, según las bases de datos corporativas, hay registro de que el Banco ha trabajado con Findeter en al menos 10 operaciones de préstamo aprobadas desde 1992, incluyendo el proyecto bajo revisión<sup>5</sup>. Los aprendizajes a lo largo de esta relación de larga data podrían haberse incorporado de manera más profunda para diseñar este proyecto de una manera más adecuada a las características de Findeter. También, el Banco pudo haber hecho un mayor análisis de las experiencias pasadas para comprender mejor las necesidades de monitoreo y evaluación del ejecutor y brindarle un apoyo mucho más intensivo. Considerando que hay proyectos actualmente en ejecución (CO-L1165) y en preparación (CO-L1299) con Findeter, el Banco podría incorporar los aprendizajes de este proyecto para mejorar el diseño y la implementación de las operaciones actuales y futuras.

## **13. CALIDAD DEL PCR**

OVE considera que el PCR fue de buena calidad. Cubrió todas las dimensiones del desempeño de manera balanceada. El análisis de relevancia presentó un análisis claro de la lógica vertical del proyecto, incluyendo los cambios experimentados con la PM y al cierre; aunque no cubrió la alineación del diseño del proyecto con las realidades del país. La mayor área de mejora identificada por OVE sería expandir las secciones de desempeño del Banco y del prestatario para aportar un análisis más profundo.

El contenido de datos no pudo haber sido suficiente dado que no se midieron los indicadores de resultado. Sin embargo, el PCR realizó un esfuerzo por presentar datos detallados de las intervenciones específicas financiadas por Findeter con los recursos del proyecto.

Algunas líneas de base y metas no se correspondieron con las establecidas en la PM, un requisito de las Directrices para PCR. Por último, algunas de las calificaciones utilizadas por el PCR no corresponden a la nomenclatura utilizada en el Banco (el PCR calificó como “parcialmente satisfactorio” el desempeño del Banco e “insatisfactoria” la calificación del resultado general, pero estas calificaciones no existen para esos criterios).

Por lo demás, el PCR en general fue claro, consistente y cándido, y profundizó en las explicaciones sobre el desempeño del proyecto de manera balanceada, discutiendo los objetivos individualmente. Las calificaciones otorgadas en su mayoría estuvieron soportadas por la evidencia presentada. Las lecciones se basaron en la experiencia del proyecto, aunque pudieron aprovechar mejor la relación de larga data con el ejecutor para enriquecer los aprendizajes que podrían ser útiles a futuro.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

<sup>5</sup>

CO0061, CO0151, CO0138, CO0058, CO-L1012, CO-L1052, CO-L1116, CO-L1133, CO-L1155 y CO-L1165.

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo y la Economía Creativa			
<b>Número(s) de proyecto</b>	CO-L1254	2daTruncada		
<b>Número(s) de préstamo</b>	5053/OC-CO			
<b>Monto original</b>	US\$850.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2020			
<b>Fecha original de cierre</b>	7/21/2021			
<b>Fecha real de cierre</b>	8/1/2020			
<b>Instrumento</b>	PBP			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>				
<b>Prestatario</b>	República de Colombia			
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público			
<b>Sector</b>	Empresas privadas y desarrollo de PYME			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$850.000.000 (BID US\$850.000.000, Gd CO US\$0.000.000)	US\$850.000.000 (BID US\$850.000.000, Gd CO US\$0.000.000)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0.000.000		
<b>Monto cancelado</b>			US\$0.000.000	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	N/A (PBL)	N/A (PBL)
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Excelente	Excelente
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Roni Szwedzki	
<b>Revisado por:</b>	Ana Maria Linares	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general de esta serie programática de dos tramos consecutivos y de su primera operación era contribuir a mejorar la productividad de la economía colombiana a través de medidas que promovieran el desarrollo del sector productivo y su diversificación.

Para ello, según el documento de préstamo, la serie planteó los siguientes dos objetivos específicos (adicionales al objetivo de mantener un entorno macroeconómico estable incluido en todos los PBLs):

- (i) fortalecer el marco institucional y de políticas públicas que impulsan la innovación, la productividad a nivel empresarial y el emprendimiento; y
- (ii) proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.

En línea con lo reportado en el PCR, OVE define para la validación de esta serie programática los mismos dos objetivos específicos:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	fortalecer el marco institucional y de políticas públicas que impulsan la innovación, la productividad a nivel empresarial y el emprendimiento
Objetivo 2	proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

#### Componente 1: Estabilidad Macroeconómica

**Componente 2: Instituciones para el Desarrollo Productivo y la Innovación.** Buscaba fortalecer el marco institucional que norma, diseña, coordina y ejecuta la política nacional en materia de competitividad, desarrollo productivo y Ciencia, Tecnología, Innovación y el Emprendimiento (CTI&E), para asegurar una gestión coordinada y eficiente de la política pública.

**Componente 3: Políticas Públicas Favorables al Desarrollo Productivo, la Innovación y el Emprendimiento.** Buscaba incrementar la oferta de instrumentos de política que mejoraran la productividad empresarial y la capacidad de innovación y emprendimiento del país. Para ello, este componente tenía previsto impulsar el desarrollo y puesta en marcha de marcos de política de largo plazo para la gestión y promoción de la CTI&E, incluyendo reformas a los sistemas de calidad y metrología, la promoción de la formalización empresarial y el desarrollo de incentivos para promover la innovación, el crecimiento y la productividad de las empresas.

**Componente 4. Marco Institucional y de Políticas Públicas Favorables al Desarrollo de la Economía Creativa.** Buscaba apoyar esfuerzos de diversificación de la economía colombiana, mediante el impulso al desarrollo de la economía creativa. Para ello, se preveían medidas para : (i) desarrollar un marco institucional que promoviera el desarrollo de una visión estratégica y una gestión coordinada de los esfuerzos públicos en el área; y (ii) apoyar el diseño y la puesta en marcha de un marco regulatorio y de instrumentos de política favorables al crecimiento e internacionalización de las Industrias Creativas y Culturales (ICC).

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

El diseño de la operación se planteó como una serie de dos operaciones consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). Las matrices de resultados, productos clave y activadores de la segunda operación permanecieron inalteradas durante la aprobación, la ejecución y el cierre del primer programa de la serie programática. Si bien la serie quedó truncada por la no aprobación de la segunda operación, esta validación se realiza considerando el conjunto de indicadores de resultados, productos y activadores considerados para toda la serie.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Según el documento de préstamo, Colombia mantenía un bajo crecimiento de la productividad. Entre 1970 y 2015, la productividad laboral promedio de la economía crecía a tasas inferiores al 1%, mientras que la Productividad Total de los Factores (PTF) tuvo un crecimiento casi nulo. En 2015, la productividad laboral colombiana era equivalente a casi un quinto de la estadounidense y con respecto a la región, entre trece países latinoamericanos, Colombia apenas superaba a Perú, Guatemala y Bolivia. El documento consideraba que las causas de esa baja productividad era resultado de fallas de mercado y de Estado que distorsionaban los incentivos para innovar, impedían la expansión de compañías eficientes y promovían la supervivencia y el crecimiento de empresas ineficientes.

En ese contexto, Colombia definió en 2016 la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) como la hoja de ruta para alcanzar progresos en productividad y diversificación de su aparato productivo. La PDP menciona que las causas del bajo crecimiento de la productividad son: la baja capacidad institucional y de coordinación entre instancias y sectores que promueven la agenda de desarrollo productivo, y los bajos niveles de especialización entre los roles de diseño, ejecución y seguimiento de instrumentos de política de desarrollo productivo. La PDP también considera la baja eficiencia del gasto público y las grandes diferencias en capacidades productivas regionales como factores que afectan el desempeño de la productividad agregada. La operación se alinea a la PDP de 2016 y a su revisión realizada en 2019, que señalaba la necesidad de complementar la PDP con mejoras de capacidades de planificación pública, extensión de actividad económica a todos los territorios, activación de mecanismos para potenciar el comercio y la inversión extranjera, y atender los desafíos de la industria 4.0 y las nuevas tecnologías. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo Productivo (PND) 2018-2022, reconoce el estancamiento de la productividad como un factor que restringe la capacidad del país para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social. Por ello, entre otras acciones, considera prioritario la sofisticación y diversificación de su aparato productivo, impulsando el emprendimiento y la actividad empresarial, fortaleciendo la capacidad técnica de las empresas para buscar, transferir y absorber nuevas tecnologías, generando y adoptando innovación, e impulsando sectores de potencial dinamismo, como es el caso de la economía creativa.

Por otra parte, al momento de la aprobación, ya se consideraban las perspectivas económicas inciertas debido al impacto por la pandemia COVID-19. En este sentido, el documento de préstamo consideraba que para el periodo de recuperación post pandemia, resultaba “esencial impulsar ganancias significativas en productividad”. Las industrias creativas y culturales

## 5. RELEVANCIA

tuvieron una reducción del 10,9% de ocupados en 2020. De todos modos, el programa no incorpora productos o resultados específicos asociados de forma directa a la pandemia, o argumentos asociados al dimensionamiento del préstamo dado el contexto por el que pasaba Colombia. En el documento de programación (CDP) el monto original del programa aparecía por 300 millones y luego fue incrementado.

Al finalizar el programa, estos objetivos continuaban alineados a necesidades del país y prioridades del gobierno. El PND 2022-2026 mantuvo la transformación productiva e internalización como prioridades, y la reindustrialización del país como forma para pasar de una economía extractiva hacia una basada en conocimiento, productividad y sostenibilidad. También se mantenían brechas de productividad con el promedio de los países de la OCDE (PTF en Colombia tuvo una contribución al crecimiento de 0,37% en 2021-2023 vs 1.3% en el promedio OCDE en 2022).

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El PBP estuvo alineado en su aprobación, ejecución y cierre con las prioridades del Banco en la EBP con Colombia 2019-2022 (GN-2972), en el área prioritaria de la estrategia centrada en productividad económica, especialmente con el objetivo 1 de estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola.

Asimismo, el PBP también estuvo alineado a la Estrategia Institucional (AB-3190-2), al promover un marco institucional e instrumentos de política que estimulen la innovación, atracción de inversiones productivas y fortalecimiento institucional para la competitividad.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

A. Las **medidas de política fueron en su mayor parte relevantes**, en la medida que atendían los principales cuellos de botella identificados en los diagnósticos.

- **A nivel institucional**, se identificaban problemas de coordinación debido a un número muy elevado de instrumentos de política en funcionamiento (256 según el documento de préstamo), sumando las áreas de emprendimiento, innovación, *clusters* y otras áreas de desarrollo productivo), distribuidos entre 23 agencias. Ello requería una racionalización con base en lineamientos sobre su calidad, eficiencia y eficacia.
- **A nivel de políticas públicas**, varios temas requerían mejoras: en desarrollo empresarial (tramitología creación de negocios); Adopción tecnológica (especialmente programas para PYMES, focalización y evaluación); Marco para gestión de CTI (falta visión en política de estado y prioridades para esa política); Incentivos tributarios I+D (ampliar a empresas que no generaban retornos para que fueran elegibles); Sistemas de calidad y metrología (promover estándares de calidad, capacidad técnica de laboratorios, acreditaciones internacionales); Internacionalización y diversificación (estrategia sobre exportación, de alto valor agregado y facilidad para llegada de inversión extranjera directa -IED).
- **A nivel de Economía Creativa**, el diagnóstico la consideraba como un área potencial para desarrollar la economía en línea con los objetivos de desarrollo del país. En 2019 la contribución del sector era de 1.9% del PBI, con 300 mil empleos y exportaciones de US\$ 34 millones al año (cifra en realidad de 2016). Se consideraba que para potenciar esta cifra

## 5. RELEVANCIA

se debía mejorar la gestión y la coordinación de herramientas públicas en varias áreas: a) gestión y coordinación interinstitucional; (b) generación y difusión de información estadística; (c) mecanismos de financiación; (d) protección de derechos de propiedad intelectual; y (e) desarrollo de sectores intensivos en tecnologías digitales de vanguardia.

Las medidas establecidas en los componentes 2 (centradas en apoyo institucional) y 3 (centradas en políticas públicas) se alineaban al objetivo 1, mientras que las medidas del componente 4 (centradas en economía creativa) respondían al objetivo 2.

El documento de préstamo planteaba la necesidad de atender otros desafíos de política a futuro, necesarios para atender objetivos de desarrollo productivo e innovación (que no eran atendidos en parte o en todo por este programa). En particular, el programa no abordó desafíos asociados a transformación digital, pues estos estaban cubiertos por otra serie PBP de 2018 (Programa para la Mejora de la Conectividad y Digitalización de la Economía - 4701/OC-CO, 4702/KI-CO). Asimismo, otros temas eran planteados como áreas a atender en el futuro, como: los niveles de inversión público y privado, la capacidad de ejecución de recursos, desarrollo de ecosistemas innovadores y la oferta de capital humano calificado. Este último punto, asociado a los resultados del sistema educativo, puede ser visto como un cuello de botella relevante. De hecho, según el Global Innovation Index 2020, Colombia producía menos productos de innovación relativos al nivel de inversión que realizaba. Al considerar los indicadores que componen este índice, Colombia mostraba debilidades en insumos para la innovación, y en particular asociados al capital humano y la investigación (los sub-indicadores en materia de resultados de pruebas PISA, ratios de alumno profesor y estudiantes terciarios recibidos del exterior e investigadores, explicaban un ranking bajo en esta materia). En este sentido el programa solo presentó una medida, de profundidad baja, para la segunda operación en materia de identificación de brechas de capital humano en laboratorios, medida que fue implementada por el Gobierno.

**B. La profundidad de las acciones de política planeadas fue en su mayoría alta y media (75%), pero no es posible validar, con la información disponible, cuan ajustado era el segundo tramo a las realidades del país en 2022 y 2023.**

La proporción de medidas altas y medias de 75% se mantuvo tanto para la primera como para la segunda operación de la serie del PBP, con una proporción de acciones de profundidad alta en la primera operación mayor que en la segunda (31% de acciones eran de profundidad alta en el primer tramo vs 19% en el segundo tramo).

El PCR, no explica las razones específicas por las cuales no se solicitó la segunda operación generando dudas sobre su ajuste a las realidades del país. El interés del gobierno en desarrollar estas políticas al inicio del programa era claro, evidenciado por los planes de desarrollo y la promoción de políticas públicas alineadas que continuaron en el tiempo, así como por el apoyo de otros organismos como la cooperación suiza -SECO-, la coreana -KOICA- y el Banco Mundial. El párrafo 2.16 del PCR menciona que el truncamiento del PBP podría deberse a múltiples razones teóricas, incluyendo la posibilidad de un cambio de relevancia del PBP, que podría haber dejado de ser prioritario para el gobierno en términos relativos a otros temas. Según el PCR el truncamiento “puede responder a múltiples factores, incluyendo: decisiones de país sobre capacidad de endeudamiento y uso de instrumentos de financiamiento, avance en las áreas de reforma promovidas y/o cambios en la priorización sectorial a ser apoyadas por el Banco”. Además, agrega que, en el caso de Colombia, “si bien los temas de desarrollo productivo e innovación continuaron siendo relevantes en la agenda

## 5. RELEVANCIA

*del nuevo gobierno, en 2022 y 2023 se dio prioridad al apoyo con financiamiento programático en otras áreas prioritarias como fueron crecimiento sostenible, cadenas de valor, diversidad y género y fiscal.” La falta de claridad sobre este punto determina que existan dudas sobre que se haya mantenido la relevancia del PBP en el marco de la realidad del país en 2022 y 2023.*

C. **Las dos series del PBP mantenían una progresión lógica** entre la gran mayoría de las acciones de política de la primera operación con aquellas esperadas para el segundo tramo asociadas a la lógica vertical original. **El truncamiento de la segunda operación afectó la lógica vertical** del programa implementado, si bien se observan avances en medidas asociadas a la segunda operación.

Las acciones de política de la primera operación priorizaron el fortalecimiento de la arquitectura institucional que norma y ejecuta la política pública en materia de desarrollo productivo, innovación y emprendimiento, incluyendo el establecimiento de actores relevantes, el fortalecimiento de instancias de coordinación, la búsqueda de eficiencia y efectividad en la gestión, y el diseño técnico, aprobación y mejora de marcos e instrumentos de política. Adicionalmente, la primera operación contemplaba medidas dirigidas a impulsar el desarrollo de la economía creativa mediante la estructuración institucional de base, la definición de marcos normativos y de política pública, así como mejoras regulatorias.

Las acciones de la segunda operación buscaban promover la continuidad y profundizar las reformas de la primera, mediante: (i) la mejora de la eficiencia en la gestión institucional; (ii) la gestión de agendas relevantes en nuevas instancias de coordinación; (iii) la generación de capacidades de definición y ejecución de políticas en nuevas instancias; (iv) la implementación de marcos normativos; (v) el desarrollo, evaluación y/o reformulación de instrumentos de política; y (vi) el impulso al desarrollo de industrias creativas específicas.

La única área donde no se observa una progresión lógica entre las medidas originales propuestas entre primera y segunda operación es en materia de financiamiento dirigido al desarrollo de la economía creativa (medidas que tenían una profundidad media para la primera operación y baja para la segunda). Esto se debe a que la acción de la primera operación estipulaba la emisión por parte de Bancoldex de Bonos Ordinarios dirigidos a financiar este segmento, mientras que la medida de la segunda operación implicaba desarrollar instrumentos y metodologías para facilitar el acceso a financiamiento a través de la valoración de activos intangibles (que lógicamente debería desarrollarse previo a comprometer instrumentos de financiamiento específicos). El documento de préstamo y el PCR no presentan un diagnóstico del problema de financiamiento de la economía naranja y tampoco un análisis sobre las posibles medidas para resolver el problema que ayuden a clarificar la articulación de estas políticas.

Por otro lado, según el PCR el truncamiento del segundo tramo afectó dos de las medidas de la segunda operación asociadas al objetivo 1 que no llegaron a implementarse (la 2.4, medida de profundidad media, que estipulaba la entrada en funcionamiento de un organismo adscrito al MinCTI responsable de la implementación de programas en CTI y la parte b. de la 3.1, medida de profundidad alta, que estipulaba la realización de un nuevo censo económico). El PCR menciona que la medida 2.4 quedó incluida dentro del PND 2022-2026, aunque no resulta claro cuando se completaría. La falta de avance de estas medidas de por sí afecta la lógica vertical del programa.

## 5. RELEVANCIA

Según el PCR el resto de las medidas esperadas para el segundo tramo avanzaron en su totalidad a pesar de no haberse aprobado el segundo tramo. De estas medidas, OVE revisó los medios de verificación presentados en el PCR, validando que al menos un grupo de 7 acciones avanzaron al nivel del alcance original (acciones 2.1, 2.2, 3.2, 3.3, 3.5, 3.6 y 4.4).

Sin embargo, para otras 7 acciones (de las 14 acciones que la administración mantiene que avanzaron al 100%), si bien se pudieron verificar avances parciales, OVE no ha podido validar con la información disponible el avance al 100% de sus alcances originales. Las medidas que no se lograron validar al 100% con la información disponible son la 2.3, 2.5, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.5. Por ejemplo, la acción 2.3 contiene en su alcance la aplicación de una metodología que incentiva la alineación de prioridades a nivel del territorio y coordinación con gobierno nacional. Si bien el medio de verificación presenta una hoja de ruta de actualización de agendas departamentales, no clarifica si esta se ha implementado o el estado de su aplicación. Para la medida 2.5, se presenta evidencia sobre la metodología ArCo y su test de funcionalidad, pero no se presenta evidencia de si esta se ha aplicado en al menos 80% de los programas de competitividad e innovación identificados en ejercicio de recopilación y análisis de instrumentos. Para la 3.4 el medio de verificación no es claro sobre cómo la reforma tributaria incorpora o no los resultados de una evaluación de impacto sobre estímulos a la investigación y el desarrollo y qué cambios se establecen al incentivo tributario para I+D (no es claro si esto es algo diferente al crédito fiscal diseñado e implementado en la primera operación). En 4.1 los medios de verificación no son suficientes para evidenciar fortalecimiento de capacidades del viceministerio de economía naranja (que tiene atribuciones similares al antiguo Ministerio de Cultura), no se presenta evidencia sobre cambios a nivel de planificación estratégica, capacidad de diseño, coordinación y ejecución de programas o herramientas técnicas asociadas. Para 4.2 no es claro cómo el medio de verificación propuesto (publicaciones en página web del DANE, de reportes de economía cultural y creativa entre los años 2005 y 2014) representa el alcance original del diseño e implementación de un nuevo Sistema de Información para las actividades de la Economía Naranja (SIENA). Finalmente, para 4.5. si bien se presenta evidencia de avance mediante la aprobación de la política nacional de economía de la cultura y la creatividad (CONPES 4090) y los portafolios de instrumentos de la metodología ArCo (que también son utilizadas como evidencia para acciones 4.1 y 2.5), no hay información suficiente sobre acciones específicas para el impulso de sectores intensivos en tecnología digitales como software y/o audiovisuales.

Cabe mencionar que las matrices de resultados, productos clave y activadores de la segunda operación permanecieron inalteradas durante la aprobación, la ejecución y el cierre de la serie programática.

En conclusión, el PBP estuvo alineado a las necesidades del país, a la estrategia del BID y a las prioridades corporativas. Asimismo, las medidas fueron en su mayor parte relevantes, con una mayoría de acciones de política de profundidad media y alta y una progresión lógica entre las medidas originales del primer y segundo tramo. Por otro lado, a pesar del truncamiento del programa implementado y el avance parcial en algunas de las medidas esperadas (que afectó la lógica vertical del programa original en esos casos), el país continúo avanzando en una proporción alta de las acciones previstas por la segunda operación.

En tal contexto, OVE califica la relevancia como satisfactoria (Administración: Excelente).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020 también.

El proyecto fue aprobado el 17 de junio de 2020 y alcanzó la elegibilidad el 28 de julio de 2020. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre 2020 (segundo periodo) para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo 1:** Fortalecer el marco institucional y de políticas públicas que impulsan la innovación, la productividad a nivel empresarial y el emprendimiento

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P) 2022	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R.2.1. Instrumentos públicos de desarrollo productivo, emprendimiento, y ciencia, tecnología e innovación con presupuesto inferior a COP1.000 millones (como % del total de instrumentos públicos de apoyo a CTI y desarrollo productivo)	%	18	16	16,67	66,5%	0,66
R.2.2. Empresas de menos de 10 años de operación que postulan al incentivo tributario a I+D (como % del total de empresas que postulan)	%	21,9	23	30,8	809,1%	1
R.2.3. Costo de registro mercantil de una nueva empresa (% del PIB per cápita)	%	14	11	8,3	190%	1
R.2.4. Porcentaje de empresas beneficiarias del programa nacional de extensión tecnológica establecidas en Bogotá y Cundinamarca (como % del total de empresas beneficiarias)	%	51	46	47,7	66%	0,66
R.2.5. Tiempo para cumplir requerimientos fronterizos (en importación)	horas	112	110	107	250%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,864

Los datos de meta para los indicadores 2.3. y 2.5 fueron actualizados con otra fuente que la establecida en el documento original. Ello se debió a que la entidad que proveía los datos, Doing Business, suspendió su medición a partir de 2021. Según el PCR, para la estimación del costo del registro mercantil para 2022 se hizo uso de las mismas fuentes primarias y el

## 6. EFECTIVIDAD

mismo cálculo de *Doing Business*. Específicamente se obtuvo información para 2022 de la Ventanilla Única Empresarial (VUE, 2023) respecto a los rubros y costos asociados a la apertura formal de una empresa, así como los datos de PIB per cápita y tasa de cambio del Banco Mundial (Banco Mundial, 2023). Caso similar ocurre con el indicador de tiempo para cumplir requerimientos fronterizos de importación, en el que también se recurre directamente a los datos de registro de la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- sobre tiempo de despacho para importación marítima, específicamente, el tiempo para la declaración anticipada de importación (DIAN, 2022), de forma de tener correspondencia con la metodología de *Doing Business*. En ese escenario, ante el uso de la misma fórmula de cálculo y fuentes primarias de información, OVE considera como válidos los valores obtenidos para 2022, a pesar de que la fuente no sea la misma que la original. Así, la tasa de logro promedio de los indicadores de resultado fue de 0,86, determinando una calificación del objetivo 1 de satisfactorio.

Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

**Objetivo 2:** Proveer un marco institucional y regulatorio favorable al desarrollo de la economía creativa.

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P) 2022	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
R.3.1. Promedio del crecimiento anual de la producción del sector audiovisual	%	1,37	1,50	1,90	407,7%	1
R.3.2. Total de largometrajes producidos en el país	número	50,7	52	58	561,5%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						1

La tasa de logro promedio de los indicadores de resultado fue de 1, determinando una calificación del objetivo 1 de excelente.

Calificación del objetivo 2: Excelente

## 2. Productos

En cuanto a actividades y productos, el PCR presenta una lista de productos asociados al primer programa de la serie, los cuales se habían realizado previo a su aprobación en 2020. Además, el PCR provee un análisis contrafactual (con un enfoque cualitativo y un análisis reflexivo) sobre la posible atribución de resultados.

**En materia de atribución de resultados del Objetivo 1,** el PCR destaca tipos de acciones apoyadas por la serie que podrían haber contribuido. Entre estos destaca acciones que pueden haber mejorado el gasto en actividades de CTI: mediante acciones de fortalecimiento institucional (en particular mediante la formalización del SNCI, la articulación con otros sistemas administrativos y a nivel territorial); mediante acciones de mejora de eficiencia del gasto público (metodologías para fortalecer calidad del gasto y su implementación); y mediante mejoras de la política de CTI (recomendaciones de mejora de política nacional de CTI, fortalecimiento institucional del ministerio y lineamientos y recomendaciones para servicios de extensión tecnológica). Asimismo, el PCR destaca acciones que podrían haber contribuido a

## 6. EFECTIVIDAD

la facilidad para abrir empresas: mediante medidas asociadas a una nueva política de formalización empresarial, y mediante mejoras en los incentivos tributarios para I+D (crédito fiscal para acceder a títulos de devolución de impuestos a empresas que invierten en I+D). Por último, el PCR también destaca acciones favorables a la internacionalización de la economía (mediante acciones de fortalecimiento de infraestructura de calidad y la estrategia Colombia Exporta).

**En materia de atribución de resultados del Objetivo 2**, el PCR también destaca tipos de acciones apoyadas por la serie que podrían haber contribuido al avance en resultados asociados a la economía creativa. En particular, relacionados a acciones de fortalecimiento institucional, definición de responsabilidades y establecimiento de una agenda de trabajo (creación de viceministerio, mesas para gestión y coordinación de esfuerzos, medición de economía creativa) y a acciones de mejora de políticas públicas y fomento de economía creativa (como financiamiento, y política de propiedad intelectual).

Cabe señalar que el análisis del PCR no introduce tres aspectos importantes que darían mayor claridad sobre la posible atribución de los resultados de la serie PBP al trabajo del BID.

En primer lugar, el análisis se basa únicamente en las medidas aplicadas para el primer tramo, sin incorporar el posible efecto del truncamiento de la serie en la efectividad del programa en su conjunto, o en la atribución de los resultados finales, dado que no todas las actividades que la serie completa (considerando las actividades esperadas para la segunda operación) esperaban realizar, fueron completadas en su totalidad. La falta de dicho análisis repercute en la posibilidad de validar la atribución o la relevancia del PBP (si no era necesario el segundo tramo para el logro de los objetivos mediante acciones atribuibles al BID, existiría un problema de lógica vertical de la serie).

En segundo lugar, no se introduce en el análisis el rol del apoyo de CTs del BID, con una narrativa histórico temporal, que permita atribuir parte del valor del apoyo técnico del Banco a los productos señalados previamente. Ello a pesar de que el PCR señala en otra sección que se suministró cooperación técnica relevante (en particular, apoyo a la revisión de buenas prácticas y desarrollo de herramientas para impulsar la innovación /CO-T1510, la transformación digital empresarial y la formación de talento digital /CO-T1617, el desarrollo de nuevas metodologías de evaluación de riesgo y mejora al acceso a instrumentos de apoyo financiero para empresas innovadoras en etapa temprana /CO-T1439), la implementación de la plataforma Chequeo Digital para el autodiagnóstico de las prácticas digitales de las firmas /RG-T3723 y el fortalecimiento del sistema público de CTI para atender a la pandemia de COVID-19 /CO-T1591. De todo este trabajo, no se conoce su estado de avance y su posible influencia para atribuir resultados de la serie asociados a la primera operación o a la segunda operación planeada pero no realizada.

En tercer lugar, el PCR no explica en el análisis en qué medida el apoyo que realizaron otros organismos a los mismos objetivos de desarrollo, y como ello pudo haber coadyuvado a los resultados logrados. Si bien el PCR señala la coordinación y complemento con otros organismos como SECO, y KOICA, que apoya la calidad del trabajo del BID durante la primera operación, el PCR no menciona en detalle cómo el apoyo de otros organismos pudo o no haber contribuido en paralelo al logro de los resultados (tal como queda implícito en el párrafo 4.4). En particular, según el PCR la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza - SECO- habría contribuido, “*con su programa Colombia + Competitiva en el fortalecimiento del SNCI -PC.1.1- y el logro de otros productos clave [no explicitados] en materia de calidad y*

## 6. EFECTIVIDAD

eficiencia del portafolio de instrumentos públicos -PC.1.5, PC.1.6 y PC.1.7-; por otro lado, a través del programa COLIPRI se proporcionó asistencia técnica en la política de propiedad intelectual del país -PC.3.5-. En adición, la Agencia de Cooperación Internacional de Corea -KOICA- proporcionó asistencia técnica en materia de infraestructura para la calidad y Parques CTI, en línea con la política nacional de laboratorios -P.2.5-. Tampoco se discute en qué medida dicho apoyo en paralelo continuó o no a pesar del truncamiento del PBP del BID.

De todos modos, en base a la información disponible es plausible que el programa haya contribuido a los resultados logrados. En este contexto, y dada la calificación del objetivo 1 como satisfactorio y el objetivo 2 como excelente, se califica la efectividad como satisfactoria.

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

N/A

Calificación de eficiencia	N/A (PBL)
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Algunos factores favorecen la continuidad de los resultados del objetivo 1, como la alineación del programa al PND 2022-2026, varias políticas aprobadas que son de largo plazo (como disposiciones legales) y la continuación de la aplicación a lo largo de los años de algunas medidas (como la metodología ArCo). El PCR también menciona que sigue en curso la implementación de políticas nacionales y el desarrollo de nuevas políticas asociadas (como la de reindustrialización). En cuanto a la continuidad de los resultados del objetivo 2, se argumenta que la mayoría de las medidas siguen vigentes. Sin embargo, continuaron realizándose cambios a nivel institucional no esperados (el Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja fue reemplazado por el Viceministerio de las Artes y la Economía Cultural y Creativa y el Consejo Nacional de Economía Naranja fue sustituido por el Consejo Nacional de Economías Culturales y Creativas), aunque no es claro, en base al PCR, como ello pudo afectar el objetivo de fortalecimiento institucional originalmente planeado en materia de economía naranja. Tampoco se ha dado continuidad al uso de bonos para el financiamiento de proyectos de economía creativa.

Para ambos objetivos, los avances al menos parciales de una proporción importante de las medidas del segundo tramo del PBP a pesar de que este se truncara, sugiere un interés por parte del gobierno de dar continuidad a las políticas promovidas por el PBP y a los resultados asociados (como por ejemplo aquellas políticas que permitan continuar incrementando I+D respecto al PIB, que es parte de las metas del PND 2022-2026, la continuación de la aplicación de la metodología ArCo).

Los riesgos a la continuación son, por un lado, la multiplicidad de actores involucrados y la resistencia al cambio, y por otro, la debilidad en la voluntad y las deficiencias en capacidades al interior del gobierno. Estos riesgos no se han realizado hasta el momento. Los mitigantes que se habían previsto para ellos fueron: instancias institucionales de coordinación (como

## 8. SOSTENIBILIDAD

comité ejecutivo y comités técnicos del SNCI) y CTs a entidades claves. Si bien las instancias institucionales de coordinación siguen vigentes, no es claro el estado actual de la CT con entidades claves.

### 2. Desempeño de salvaguardias

El Proyecto tenía categoría de salvaguardia B13. Al momento de diseño de la operación se identificó que la serie programática no tenía efectos significativos que generaran un riesgo ambiental o social. Esta situación se mantuvo durante la implementación y al momento de cierre del primer tramo de la operación.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

El PBP estuvo alineado a las necesidades del país, a la estrategia del BID y a las prioridades corporativas. Asimismo, las medidas fueron en su mayor parte relevantes, con una mayoría de acciones de política de profundidad media y alta y una progresión lógica entre las medidas originales del primer y segundo tramo. Sin embargo, el truncamiento del programa implementado, a pesar del avance parcial en algunas de las medidas esperadas, afectó la lógica vertical del programa original. Ello determinó una calificación de “satisfactorio” en relevancia, discrepando de la calificación de “excelente” de la Administración.

Por otra parte, el programa logró una calificación de “satisfactorio” para el primer objetivo y “excelente” para el segundo, determinando una calificación de “satisfactorio” en efectividad, en acuerdo con la administración.

Finalmente, dado diversos factores que favorecen la continuidad de resultados y la baja incidencia de riesgos, y considerando que solo existen dudas sobre la sostenibilidad de algunas medidas (el fortalecimiento institucional y el financiamiento de la economía naranja asociados al objetivo 2), se califica la sostenibilidad como “satisfactoria”, coincidiendo con la administración.

En este contexto el resultado general de la operación es exitoso.

Calificación de resultado general	Exitoso
-----------------------------------	---------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El diseño del programa original fue en general adecuado (en materia de alineación, profundidad, lógica vertical, análisis de riesgos, coordinación con entidades multilaterales, etc). Sin embargo, la serie quedó truncada y el PCR sugiere que la prioridad al apoyo con financiamiento programático pasó a otras áreas prioritarias, como el crecimiento sostenible, cadenas de valor, diversidad y género y fiscal, sin cumplir con algunas de las medidas esperadas para el segundo tramo de la serie. Dado que el gobierno ha mantenido el avance de una porción importante de las reformas, y la efectividad del programa es satisfactoria a

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

pesar del truncamiento, queda la duda de si originalmente era necesario un diseño que involucrara dos préstamos independientes mediante un PBP o un único PBL hubiera alcanzado para el logro de los objetivos. El PCR no elabora sobre el tema.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### **2. Calidad de la supervisión**

El monitoreo y evaluación, mediante el establecimiento de responsables en la matriz de política, la matriz de medios de verificación y la revisión de resultados del primer tramo, fue adecuado. También se realizó un trabajo adecuado de actualización de la matriz de resultados ante la discontinuación no esperada de indicadores.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

<b>Calificación de desempeño del Banco</b>	Satisfactorio
--	---------------

## **11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO**

El prestatario cumplió con las medidas acordadas durante la primera operación, y según el PCR, cumpliendo plazos establecidos y la entrega de los productos clave de la operación, lo que permitió obtener la elegibilidad para los desembolsos. Por otro lado, el prestatario ha mantenido la alineación del programa al nuevo PND 2022-2026, con evidencia de avance en la adopción de una proporción elevada de medidas, incluso de aquellas del segundo tramo que no fue finalmente solicitada.

<b>Calificación de desempeño del prestatario</b>	Excelente
--	-----------

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

Los hallazgos y recomendaciones introducidos en el PCR son de una relevancia baja. En materia técnico-sectorial, la primera recomendación plantea como positivo la identificación de reformas significativas con impacto de corto plazo y adecuada al contexto político (lo cual plantea la duda sobre si estas serían mejores alternativas que reformas con impactos en el largo plazo). La segunda recomendación, asume que a los efectos del monitoreo y evaluación es necesario considerar las operaciones de una serie de PBP de forma independiente (por ejemplo, incorporando metas intermedias para el caso de que las operaciones se truncuen). Si bien, eso es factible, no se mencionan lecciones asociadas a como medir resultados de una serie que no fue completada considerando todos los tramos esperados (como establece las guías de PCRs). La recomendación 3, propone establecer la evaluación 2 años después del cierre esperado del último tramo del PBP y la 4 sugiere crear en el momento del diseño un repositorio con información de detalle de medios de verificación de la matriz de resultados para facilitar posteriormente el monitoreo. A nivel organizacional y administrativo, se recomienda (recomendación 5) informar a los equipos de la contraparte frecuentemente sobre los compromisos establecidos. Finalmente, a nivel de actores y procesos públicos se recomienda continuar ofreciendo CT en temas alienados.

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

Dada la relevancia y profundidad de varias medidas implementadas, hubiera sido importante establecer lecciones asociadas a medidas que resultaron efectivas y como ese conocimiento podría ser aplicable a otras realidades, contextos y países. Asimismo, dado el uso que se le dio a la CT, el PCR podría haber presentado hallazgos y lecciones asociadas a su uso, en el contexto de herramientas que mejorar la probabilidad de éxito y el valor agregado de los PBPs.

## **13. CALIDAD DEL PCR**

El PCR presenta información valiosa sobre el programa, que permite validar aspectos de la relevancia, efectividad y sostenibilidad, en particular asociado a la información del primer tramo de la serie.

Sin embargo, el documento presenta las siguientes debilidades.

En primer lugar, en varias secciones el análisis está considerado como si se estuviera evaluando solo el primer tramo de la serie, sin considerar cabalmente el truncamiento del segundo tramo. Ejemplo de ello es que el mapeo de la lógica vertical, presentado por el PCR, se basa únicamente en las acciones del primer tramo del PBP, sin presentar dentro de dicha lógica las acciones del segundo tramo. Ello delimita el análisis de las implicancias del no cumplimiento de esas acciones para el logro de los objetivos de la serie y en última instancia el análisis de la efectividad del programa. De hecho, el PCR no explica las razones específicas por las cuales no se solicitó la segunda operación, lo cual genera dudas sobre el ajuste del programa a las realidades del país.

En segundo lugar, la información presentada en algunos casos no era suficiente. Por ejemplo, con base en los medios de verificación presentados en anexo 2, no hubo información suficiente para validar el avance de algunas de las medidas de la segunda operación. En particular, el PCR no presenta un análisis sobre el efecto del truncamiento y mayor detalle sobre el seguimiento de las medidas del segundo tramo (más allá de una tabla con medios de verificación, que no explican en su totalidad como estos medios permiten avalar el cumplimiento del alcance original esperado). Presentar ese mayor detalle, en este caso, hubiera sido importante debido a que el PCR evalúa el resultado del total de la serie (y no solo del tramo aprobado), y debido a que el segundo tramo, al no haber sido aprobado, no presenta constancia de que pasara por los sistemas internos de definición de medios de verificación y control de calidad que son típicamente requeridos para la aprobación de cualquier PBL. Asimismo, en el análisis de atribución el PCR no introduce un análisis del rol del apoyo técnico del BID, ni una consideración sobre el apoyo realizado por otros organismos distintos al BID pero enfocado en los mismos objetivos.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Inversiones de Agua Potable y Saneamiento de INAPA		
<b>Número(s) de proyecto</b>	DR-L1041		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2430/OC-DR		
<b>Monto original</b>	US\$35.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2010		
<b>Fecha original de cierre</b>	8/5/2016		
<b>Fecha real de cierre</b>	23/12/2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC)		
<b>Prestatario</b>	República Dominicana		
<b>Unidad ejecutora</b>	Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados		
<b>Sector</b>	Agua y saneamiento		
	Estimado	Final	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$70.000.000 (BID US\$35.000.000, GdRD US\$0)	US\$66.159.619 (BID US\$34.664.734, GdRD US\$0)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$35.000.000	US\$31.494.885	
<b>Monto cancelado</b>		US\$335.266	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Excelente
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Federico Fraga	
<b>Revisado por:</b>	Maria Fernanda Rodrigo	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La Propuesta de Préstamo (PP) y el Contrato de Préstamo (CP) enumeraron tres objetivos específicos para este Programa sin definir un objetivo general. Estos objetivos específicos eran: (i) contribuir al incremento de la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de agua potable y saneamiento (APyS) en las siete provincias seleccionadas; (ii) desconcentrar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento de las siete provincias a cuatro oficinas regionales del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA), y en las áreas rurales a las Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales (ASOCAR) y, apoyar a estas oficinas regionales en los aspectos administrativos, comerciales, técnicos, operativos, así como en el adiestramiento de sus recursos humanos y equipamiento, para convertirlas en unidades eficientes en sus ingresos, en sus costos y en sus operaciones; y (iii) fortalecer la gestión comercial y técnica-operativa y administrativas de las oficinas centrales del INAPA para la provisión de los servicios en las otras provincias bajo su responsabilidad, y apoyar a la institución para que pueda cumplir su rol de planificación y control en las provincias desconcentradas.

Con base en los objetivos que fueron especificados en la PP y el CP, OVE coincide con lo realizado en el PCR y basa esta validación en los siguientes objetivos específicos (OE):

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Contribuir al incremento de la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de agua potable y saneamiento en las siete provincias identificadas (Independencia, Barahona, San Pedro de Macorís, San Cristóbal, Bahoruco, San Juan, Elías Pina). <sup>1</sup>
Objetivo 2	Desconcentrar la prestación de los servicios de APyS de siete provincias de la República Dominicana a cuatro oficinas regionales del INAPA, y en las áreas rurales a las Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales (ASOCAR), y apoyar a estas oficinas regionales en los aspectos administrativos, técnicos, operativos, así como en el adiestramiento de sus recursos humanos y equipamiento, para convertirlas en unidades eficientes en sus ingresos, costos y operaciones
Objetivo 3	Fortalecer la gestión comercial y técnica-operativa y administrativas de las oficinas centrales del INAPA para la provisión de los servicios en las otras provincias bajo su responsabilidad, y apoyar a la institución para que pueda cumplir su rol de planificación y control en las provincias desconcentradas

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Inversiones en infraestructura** (US\$48.880.000 monto original; US\$41.711.208 monto ejecutado). Tuvo por objetivo incrementar la cobertura de los servicios de APyS en zonas rurales, urbanas y periurbanas, focalizándose en las áreas más vulnerables. Se financiaría la construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas de abastecimiento de APyS en comunidades rurales y la expansión de redes de agua y alcantarillado y otras obras de infraestructura, tales como plantas de tratamiento de agua potable y de aguas residuales, en zonas urbanas y periurbanas.

<sup>1</sup> El PCR define al Objetivo 1 como “Contribuir al incremento de la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de agua potable y saneamiento en las provincias donde INAPA brinda servicio”, aunque aclara que, “a pesar de que el OE1 hace referencias a las provincias donde INAPA brinda el servicio, este se refiere a las siete provincias seleccionadas por el INAPA” (PCR, p. 2). Sin embargo, información pública de INAPA nota su presencia en 25 provincias. De conformidad con las Guías de PCR 2020, OVE define este objetivo tal cual está en la PP y en el PMR+E que sirve de base para esta validación.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

**Componente 2: Gestión social y desarrollo comunitario** (US\$1.860.000 monto original; US\$1.276.044 monto ejecutado). Tuvo por objetivo contribuir a la sostenibilidad de las intervenciones a través de la conformación de las ASOCAR, las cuales serían responsables de la operación y mantenimiento (OyM) de los servicios de APyS en las comunidades rurales. Como parte de este componente, las comunidades recibirían capacitaciones en administración y OyM de los sistemas, así como también en temas relacionados con la salud, higiene, uso racional del agua, y protección de las fuentes de agua, entre otros. En zonas urbanas, este componente financiaría campañas de concientización sobre el pago por el servicio, uso racional del agua, entre otros.

**Componente 3: Mejoramiento de la gestión técnica, operativa y comercial del INAPA y desconcentración de los servicios** (US\$15.000.000 monto original; US\$ \$18.878.162 monto ejecutado). Tuvo por objetivo la desconcentración de la prestación de los servicios de APyS de las siete provincias seleccionadas, desde la sede de INAPA en Santo Domingo a las cuatro oficinas regionales del INAPA que atienden esas siete provincias, y en las áreas rurales, a las ASOCAR. También se mejoraría la gestión comercial y técnico-operativa del INAPA, con la finalidad de que preste servicios eficientes en las zonas que se mantendrían bajo su responsabilidad directa. Paralelamente se fortalecería a la institución para que cumpla su rol de planificación y control en las provincias desconcentradas. Asimismo, se fortalecería la capacidad fiduciaria y de ejecución con una estructura permanente para éste y futuros programas de inversión.

El proyecto no tuvo reformulación formal. Sin embargo, el PCR (p. 3) destaca que en el segundo semestre de 2015 se realizó una reestructuración financiera que implicó una reducción en el monto del componente de infraestructura (Componente 1) y un aumento en la inversión del componente de fortalecimiento institucional (Componente 3). Con esto se buscó “incidir en aquellos indicadores que tenían baja posibilidad de ser alcanzados” (Componente 3) y se le dio además una orientación más urbana que rural al reprogramar obras dentro del Componente 1. Luego, el cambio de autoridades en 2020 derivó en la reversión de los procesos de desconcentración, ya que se consideró que esto no se ajustaba a la nueva estrategia del INAPA, por lo que no se profundizó en la desconcentración del servicio en las siete provincias intervenidas. Durante la ejecución, se realizaron ajustes en los productos del programa (principalmente dentro de los componentes 2 y 3), que se especifican en la sección 6. La ejecución del Programa tuvo una extensión de seis años con respecto a la fecha original de cierre.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

La operación se alineó con las necesidades del país. Al momento de diseño de esta operación, la cobertura de agua potable en el sector rural de RD alcanzaba únicamente al 52,2% de la población, que además presentaba altos niveles de pobreza (57%) y pobreza extrema (14%), con una importante inequidad en términos de cobertura. A nivel urbano y periurbano, la cobertura del servicio por redes, dentro y fuera de las viviendas, era equivalente al 81,3% (2007) y el acceso a los servicios de alcantarillado sanitario alcanzaba apenas al 21% (PP, 2). A estos problemas se sumaba la debilidad institucional del INAPA, que presentaba sistemas comerciales y financieros obsoletos, con una recaudación de tarifas estimada de 50% y un alto

## **5. RELEVANCIA**

subregistro de usuarios de agua (por ej., al menos 30% de conexiones clandestinas), entre otras deficiencias (PP, p. 3). Otros factores incluían la baja confiabilidad de los servicios, el mal estado de la infraestructura y prácticas de OyM inadecuados de los sistemas de alcantarillado sanitario.

En la etapa inicial de ejecución, este proyecto se alineó con las prioridades del país en el sector de APyS según lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030, que planteaba “garantizar el acceso universal a servicios de APyS de calidad y eficientes. Ello se alinea tanto con el OE1, que apuntaba al aumento de cobertura en las provincias seleccionadas, como con los OE2 y OE3 que se orientaban a generar mecanismos institucionales para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios. Posteriormente, el proyecto se alineó con el Plan Estratégico 2016-2020 del INAPA, que estableció dentro de sus ejes estratégicos ampliar la cobertura y dar continuidad a los servicios de agua potable, mejorar la calidad del agua y fortalecer la organización institucional y gestión de INAPA, incluyendo la descentralización de sus servicios y el impulso a la organización y constitución de las ASOCAR para el abastecimiento en zonas rurales.

A pesar de esa alineación, durante la implementación hubo una reversión de la estrategia de desconcentración de los servicios de INAPA, ya que las autoridades que ingresaron en 2020 consideraron que ello ya no se ajustaba a la estrategia de la institución. En este contexto, un objetivo del proyecto perdió relevancia frente a las prioridades institucionales de la empresa. Es importante resaltar que la PP (p. 10) hacía hincapié en que la desconcentración de los servicios permitiría descongestionar el nivel central de INAPA y fortalecer su capacidad de respuesta. Ello se basaba además en la experiencia piloto de la provincia de San Juan, que había tenido resultados satisfactorios (PP, p. 3).

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

En el momento de su diseño y aprobación, el programa estuvo alineado con la Estrategia del BID con República Dominicana (EBP) 2010-2013, que incluyó entre sus objetivos estratégicos “Mejorar la cobertura y gestión de los servicios de agua y saneamiento en zonas rurales y periurbanas de bajos ingresos”. Dentro de ese objetivo, este programa contribuiría a los resultados esperados de “mayor cobertura de servicio de agua ininterrumpido en áreas atendidas por el INAPA” y “mayor cobertura de alcantarillado y/o servicio de saneamiento en áreas atendidas por INAPA”.

La EBP 2013-2016 vigente durante parte de la ejecución del programa no incluyó al sector de APyS como prioritario con lo cual, el programa no tuvo un objetivo estratégico con el cual alinearse.

Posteriormente, y en cuanto a la EBP 2017-2020, el programa se alineó con el resultado esperado de “mayor acceso a fuentes mejoradas de agua potable”, dentro del objetivo estratégico de “mejorar la salud de la población” de la EBP 2017-2020. En la misma línea, durante la etapa final y cierre, la operación se alineó con la EBP 2021-2024, cuya matriz de resultados incluyó el resultado esperado de “mejora de la prestación de servicios de agua, alcantarillado y gestión de residuos sólidos para la población vulnerable” dentro del objetivo estratégico de “Impulsar el acceso a mejores servicios de agua y alcantarillado”.

## 5. RELEVANCIA

Finalmente, el programa se alineó con el Marco Sectorial del Banco, al promover el acceso universal a servicios de APyS de calidad, con equidad, inclusión y asequibilidad y la mejora en la gestión para una prestación de los servicios eficiente y sostenible.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

El programa tuvo como prioridad atender varios aspectos críticos en cuanto a los servicios de APyS prestados por INAPA: déficit de cobertura en zonas urbanas, periurbanas y rurales, limitada capacidad de las comunidades rurales para gestionar sus sistemas de APyS, y la existencia de problemas en la calidad del agua provista. A ello se sumaba la necesidad de fortalecer la gestión técnica operativa y comercial del INAPA y desconcentrar sus servicios, por las deficiencias en su gestión y desempeño comercial. A modo de ejemplo, la institución no contaba con un sistema de información de clientes informatizado, la facturación se realizaba por categoría de usuarios sin considerar el volumen consumido, el catastro se encontraba desactualizado, y no había recursos técnicos y humanos suficientes para llevar a cabo en forma adecuada las funciones de la institución.

En este contexto, la estrategia implementada incluyó, en el marco del Componente 1, la construcción o rehabilitación de los sistemas de agua potable y de saneamiento (incluyendo plantas de tratamiento de agua potable y de aguas residuales) en barrios urbanos/periurbanos y en comunidades rurales de siete provincias priorizadas por sus altos niveles de pobreza. Así el programa contribuiría a ampliar la cobertura de APyS en las áreas atendidas por el INAPA y con ello, el número de hogares beneficiados con nueva o renovada conexión APyS en zonas rurales y urbanas (OE1). Vale destacar, sin embargo, que con la reestructuración financiera de 2015 el programa pasó a tener un “enfoque más urbano que rural”. Si bien el OE1 no estaba limitado a la atención de las zonas rurales, tal como se detalla en el PCR (p. 24) este cambio de enfoque afectó la posibilidad de alcanzar las metas respecto a hogares beneficiados con sistemas de APyS en zonas rurales (indicadores 1.3 y 1.4, ver sección 6 por más detalles), lo cual limitó el alcance del programa.

Simultáneamente a la ejecución de obras, el programa incluyó actividades de fortalecimiento institucional que apuntaban a la mejora de la gestión técnica, operativa y comercial del INAPA (OE3). Por ello, se acordó la implementación de nuevos sistemas de catastro de usuarios, sistemas de facturación, financieros y contables, programa de control de la calidad de agua, así como el fortalecimiento de las capacidades de planificación y ejecución de proyectos del INAPA.

Además, el programa se propuso profundizar el modelo de desconcentración en la gestión de los servicios de APyS (OE2), con base en resultados satisfactorios de una experiencia piloto en la provincia de San Juan. En este marco, el programa propuso financiar actividades relacionadas con la creación de comités gestores en sistemas rurales, creaciones de nuevas ASOCAR, y capacitación de miembros de comunidades rurales en OyM de los sistemas. Estas acciones contribuirían a la consecución parcial del OE2, pues no se incluyeron productos que permitiesen lograr avances en los procesos de desconcentración del servicio desde INAPA central en las cuatro oficinas regionales. Es decir, la creación de comités y asociaciones no eran suficientes para alcanzar unidades descentralizadas de prestación de los servicios de APyS, eficientes en sus ingresos, costos y operaciones. Ello evidencia debilidades en la cadena causal subyacente al OE2.

## 5. RELEVANCIA

En síntesis, si bien el proyecto estuvo alineado con las EBP vigentes durante la aprobación, parte de la ejecución y cierre, la lógica vertical en aprobación presentó importantes debilidades respecto a la cadena causal para el proceso de desconcentración de servicios hacia las cuatro oficinas regionales (OE2) pues si bien la creación de nuevas entidades (ASOCAR) y la capacitación de las comunidades eran temas importantes, con ello no se lograba por sí solo la desconcentración del servicio de APyS. Además, si bien en aprobación el programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, perdió relevancia respecto a las prioridades del país durante su implementación cuando se decidió no ir adelante con la desconcentración de los servicios. Por su parte, el cambio de enfoque para dar más énfasis a las zonas urbanas también limitó el alcance del OE1. Por lo tanto, OVE califica la relevancia de este programa como parcialmente insatisfactorio, en desacuerdo con la Administración (calificación: Satisfactorio).

Calificación de relevancia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 27 de octubre de 2010 y alcanzó la elegibilidad el 24 de noviembre de 2011. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados reflejados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación son considerados para la validación (PMR+E). Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2011 para propósitos de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo 1: Contribuir al incremento de la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de agua potable y saneamiento en las siete provincias identificadas (Independencia, Barahona, San Pedro de Macorís, San Cristóbal, Bahoruco, San Juan, Elias Pina).**

Este objetivo específico fue planteado en la PP y en el PMR+E en términos de beneficiar a cada una de las 7 provincias seleccionadas con servicios eficientes y sostenibles de agua potable y saneamiento. Sin embargo, los indicadores de resultado incluidos en la matriz de resultados de la PP y del PMR+E fueron definidos en términos agregados como, por ejemplo, cobertura en las áreas atendidas por el INAPA, cuando el INAPA trabaja en más de 7 provincias (según información pública, el INAPA trabaja en 25 provincias). De igual manera, otros indicadores miden resultados agregados y no por provincia intervenida. En consecuencia, no es posible establecer si el objetivo 1 fue alcanzado con base en el análisis de efectividad a partir de los indicadores existentes, ya que se desconoce la situación específica de cada provincia seleccionada (si mejoró o no con respecto a su situación inicial).

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1. Cobertura de agua potable en las áreas atendidas por el INAPA.	%	0	4,1	3,6	88	0,88
1.2. Cobertura de alcantarillado/saneamiento en las áreas atendidas por el INAPA, atribuible al programa.	%	0	2,63	1,03	39	0,39
1.3. Personas beneficiadas por la construcción de sistemas de agua potable en zonas rurales	# de hogares	0	21.600	11.438	53	0,53
1.4. Personas beneficiadas por la construcción de sistemas de saneamiento en zonas rurales	# de hogares	0	23.400	3.221	14	0,14
1.5. Personas beneficiadas por la construcción de sistemas de agua potable en zonas urbanas	# de hogares	0	28.000	80.418	287	1
1.6. Personas beneficiadas por la construcción o rehabilitación de sistemas de saneamiento en zona urbanas.	# de hogares	0	6.000	3.882	65	0,65
Tasa de logro promedio para el objetivo 1:						0,60

El cálculo del avance en el indicador 1.1. se basó en los valores de población de las provincias intervenidas, según el Censo de población de 2010, y sus proyecciones hasta el año 2022. Con base en esta proyección se calculó el incremento neto de cobertura considerando las nuevas conexiones (nuevos beneficiarios) reportados por las obras ejecutadas o en ejecución en el marco del programa. Para el cálculo del número de hogares a partir de la población, se tomaron los valores de ENHOGAR 2022 para la población de 2022 (2,9hab/hogar). Vale destacar que, tal como en el indicador 1.2, el enunciado del indicador 1.1. debió ser “cobertura de agua potable en las áreas atendidas por el INAPA, atribuible al proyecto”. Para el cálculo del indicador 1.2. se siguió el mismo procedimiento. Ello dio como resultado un incremento neto de 3,6% y de 1,03% en la cobertura de AP y de alcantarillado/saneamiento en las áreas intervenidas por INAPA (respectivamente).

En cuanto al indicador 1.3, el PCR reporta que las obras financiadas por el programa permitieron a 11.438 hogares rurales (53% de la meta) beneficiarse con una conexión de agua potable nueva o mejorada. De acuerdo con el PCR, las razones del incumplimiento de la meta fueron, por una parte, que hubo rechazo a la construcción de los sistemas por parte de algunas de las comunidades, debido a que no eran apropiadas para sus requerimientos. Además, tal como se indicó anteriormente, la reestructuración financiera de 2015 del programa favoreció un enfoque más urbano que rural. El PCR esgrime razones similares para el incumplimiento de la meta en el indicador 1.4., referente a la construcción o rehabilitación de sistemas de saneamiento en zonas rurales.

Respecto a las zonas urbanas, el PCR informa que las actividades del programa permitieron a 80.418 hogares beneficiarse por la construcción o rehabilitación de sistemas de agua potable, y a 3.882 hogares por la construcción o rehabilitación de sistemas de saneamiento. Ello implicó alcanzar y superar la meta para los indicadores 1.5. y 1.6.

## 6. EFECTIVIDAD

De acuerdo con el PCR, si bien los productos relacionados con el diseño de sistemas de APyS en áreas rurales y urbanas alcanzaron las metas reajustadas en 2015 (reestructuración financiera), dicho ajuste fue sensiblemente a la baja respecto al plan inicial, lo que repercute en el alcance de los indicadores de resultados. Según el PCR, la reducción de las metas con respecto a lo inicialmente planeado durante la elegibilidad se debió a que la formulación del Programa fue muy ambiciosa y, al actualizar los diseños de los proyectos y cuantificar los costos, fue necesario ajustar la cantidad de obras a realizar de acuerdo con lo presupuestado para este componente.

Por otra parte, es importante destacar que, si bien el enunciado del OE1 hace referencia a servicios “eficientes y sostenibles”, la MR no incluyó ningún indicador que permitiese medir esa dimensión.

La tasa de logro de los indicadores utilizados es de 60%, lo que se correspondería con una calificación de parcialmente insatisfactorio. Sin embargo, en la medida en que estos indicadores no permiten medir el objetivo específico por provincia intervenida, ni dan cuenta sobre la eficiencia y sostenibilidad del servicio, OVE rebaja la calificación a insatisfactorio (Administración: parcialmente insatisfactorio).

### Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

**Objetivo 2: Desconcentrar la prestación de los servicios de APyS de siete provincias de la República Dominicana a cuatro oficinas regionales del INAPA, y en las áreas rurales a las Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales (ASOCAR), y apoyar a estas oficinas regionales en los aspectos administrativos, técnicos, operativos, así como en el adiestramiento de sus recursos humanos y equipamiento, para convertirlas en unidades eficientes en sus ingresos, costos y operaciones.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1. Porcentaje de mujeres que integran las Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales <sup>a</sup>	%	0	30	43	143	N/A
2.2. Porcentaje de sistemas rurales de Agua Potable y Saneamiento que son administrados, operados y mantenidos por las Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales en el área de influencia del proyecto.	%	0	80	33	41	0,41
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 2:</b>						<b>0,41</b>

*Nota:* <sup>a</sup> Se considera un indicador de producto y un indicador que no mide el OE2; OVE no lo toma en cuenta.

En cuanto al indicador 2.1, el PCR informa que al cierre del programa el porcentaje de mujeres en las directivas de las ASOCAR era de 43%, superando la meta prevista originalmente de 30% (y también la meta actualizada en 2015 de 40%). Vale destacar, sin embargo, que en la PP (Anexo II, pág. 3 de 5) se menciona que “Se especificará como condición de constitución de cada ASOCAR un mínimo de dos personas de cada género como parte de la Junta Directiva, compuesta por 7 miembros.” Así, OVE no toma en cuenta este indicador, por ser en efecto una condicionalidad del programa. Además, no se identificaron productos específicos

## 6. EFECTIVIDAD

en el marco del programa que estuviesen orientados a la transversalización de género (talleres de concientización, actividades de capacitación para mujeres, etc.) y/o que pudiesen contribuir a fomentar la participación de las mujeres en las directivas de las ASOCAR. En su respuesta al borrador de esta validación, la Administración argumentó que, si bien era un requisito, “poder ponerlo en práctica está sujeto a factores externos al proyecto, incluyendo lograr que mujeres tengan el interés de formar parte de la organización en un proceso de empoderamiento de la comunidad. Estas actividades se desarrollaron como parte de varios productos del programa, como la creación de comités gestores (IP 2.1) y asociaciones comunitarias (IP 2.2), las capacitaciones desarrolladas (IP 2.4, IP 2.5), entre otros”. Más allá de los esfuerzos por fomentar el interés de las mujeres para participar en las directivas de las ASOCAR, esto hace parte de las actividades para cumplir con la condicionalidad del programa.

En cuanto al indicador 2.2., el PCR informa que a pesar de que hubo actividades de capacitación y apoyo a las Juntas de ASOCAR, tanto en temas administrativos como técnicos, solo se alcanzó el 41% de la meta establecida en el plan inicial. Ello obedeció a una diferencia de tiempo transcurrido entre el inicio de la estrategia de penetración y gestión social para la conformación y capacitación de las ASOCAR, y el arranque definitivo de las obras. Esto impidió la entrega de los sistemas a las Juntas respectivas a tiempo y originó la disminución e inclusive pérdida de las expectativas y participación de los usuarios.

Finalmente, tal como se destacó en la sección 5, no se incluyeron indicadores asociados a la desconcentración de servicios desde INAPA central a las cuatro oficinas regionales de INAPA, para transformarlas en “unidades eficientes en sus ingresos, costos y operaciones”, tal como se especifica en el enunciado del OE2.

En síntesis, considerando que el alcance promedio para este objetivo fue de 41% y que no hay indicadores que permitan medir la contribución al fortalecimiento de las oficinas regionales de INAPA, tal como se definió en el enunciado del OE2, OVE califica su alcance como Insatisfactorio, en desacuerdo con la Administración (parcialmente insatisfactorio).

### Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

**Objetivo 3: Fortalecer la gestión comercial y técnica-operativa y administrativas de las oficinas centrales del INAPA para la provisión de los servicios en las otras provincias bajo su responsabilidad, y apoyar a la institución para que pueda cumplir su rol de planificación y control en las provincias desconcentradas.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1. % de reducción del índice de agua no contabilizada en las áreas urbanas de las 7 provincias desconcentradas <sup>a</sup>	%	0	10	3,5	35	0
3.2. Calidad de agua (índice de potabilidad)	%	50	65	84,3	229	1
3.3. Usuarios incluidos en el catastro de INAPA <sup>b</sup>	# de usuarios	132.310	145.541	177.853	344	1
3.4. Eficiencia de la cobranza con relación a usuarios facturados en las siete provincias beneficiarias	%	10	60	77,3	135	1

## 6. EFECTIVIDAD

3.5. Informes y estados financieros generados en sistemas informáticos que cumplen con normativa contable	Informes	0	3	2	67	0,67
3.6. Informes anuales de gestión de recursos humanos generados en sistemas informáticos	Informes	0	3	2	67	0,67
3.7. Manuales de operación y Mantenimiento de sistemas de Agua Potable y Saneamiento <sup>c</sup>	# de manuales	0	1	N/A	N/A	N/A
3.8. Técnicos capacitados en operación y Mantenimiento de agua potable y calidad de agua potable <sup>c</sup>	# de técnicos	0	40	N/A	N/A	N/A
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						0,72

Notas:

<sup>a</sup>No es atribuible al proyecto.

<sup>b</sup>La línea de base estuvo sobreestimada. El equipo de PCR la actualizó y revisó la meta considerando un incremento equivalente al previsto en el plan inicial (i.e., 10%). OVE acepta este cambio.

<sup>c</sup>Incluidos en el Plan Inicial, pero no considerados en el cálculo de efectividad por ser indicadores de producto (en acuerdo con PCR, p. 20)

En cuanto al indicador 3.1, el PCR informa que se logró una reducción estimada de 3,5% en el índice de agua no contabilizada (ANC) en las áreas urbanas de las siete provincias intervenidas. El cálculo de este indicador se basa en una estimación de la producción de agua, basada en pocas mediciones puntuales, la capacidad nominal de las plantas de tratamiento de agua potable (PTAP), y en el consumo de los clientes facturados, también estimado mediante una proyección de muy pocos usuarios. Por estos motivos, el PCR aclara que esta medición ofrece poca confiabilidad. Además, el PCR (p. 42) indica que el incumplimiento de este indicador se debió a que el Programa no estableció una secuencia adecuada que lograra la meta propuesta; es decir, la elaboración de un plan de acción para la reducción del ANC, la instalación de macro medidores, y la capacitación del personal para lograr la implementación del plan de acción. Solo se previó la instalación de micromedidores, pero no se llevó a cabo. Por ello, se reporta que este indicador no es atribuible al programa.

En cuanto al indicador 3.2., el PCR informa que la mejora en la calidad del agua suministrada fue producto “de las actuaciones contratadas, mediante el apoyo a la implementación de un centro de control y monitoreo de las plantas de tratamiento de INAPA, la construcción y rehabilitación de plantas potabilizadoras (Planta Nueva en San Juan de la Maguana, Planta de San Cristóbal y Planta de San Pedro de Macorís), y las mejoras de calidad logradas en el 50% de las áreas rurales a raíz de la epidemia de cólera en el país en 2011, cuando a través del Programa se dotaron 121 casetas de cloración, distribuidas particularmente en las regiones norte, sur y este del país” (PCR, p. 42). Vale destacar que no se identifica ni en el PMR (inicial y final) ni en el PCR, una actividad de “apoyo a la implementación de un centro de control y monitoreo de las plantas de tratamiento de INAPA”.

Respecto al indicador 3.3, según el PCR, la línea base estuvo sobreestimada porque el catastro tenía registros de clientes duplicados o inexistentes. Al depurar el catastro en 2014 el valor de inicio pasó a ser de 132.310 clientes catastrados. Teniendo en cuenta esta actualización, el equipo de PCR revisó la meta a 145.541, considerando un incremento equivalente a lo que se había establecido en el plan inicial, es decir, un incremento del 10% (PCR, p. 19). Dado que el cambio no implicó modificaciones a la meta prevista originalmente, OVE acepta esta

## **6. EFECTIVIDAD**

modificación. Al cierre del programa se logró que el número de usuarios catastrados aumentara a 177.854 (alcanzando y superando la meta), debido a la implementación y actualización de sistemas comerciales y catastro de clientes (producto 3.5. final).

En cuanto al indicador 3.4., el PCR especifica que las acciones orientadas a la contratación de servicios para el levantamiento y georreferenciación del catastro de usuarios y sistema comercial a nivel nacional contribuyeron a alcanzar y superar la meta respecto al incremento de la cobranza.

En el caso de los indicadores 3.5. y 3.6., el PCR reporta el logro de dos informes para cada caso (informes financieros e informes de gestión de recursos humanos, respectivamente). Sin embargo, el PCR señala que los productos asociados fueron ejecutados con fondos propios de INAPA (por decisión de esta última) para lo cual la institución adquirió el Software DYNAMIC (PCR, p. 42). En su respuesta al borrador de esta validación, la Administración explicó que, si bien los productos asociados fueron ejecutados con fondos propios, hubo una serie de actividades financiadas por el programa que contribuyeron a estos resultados. Entre ellos se destaca, por ejemplo, que “el desarrollo de los sistemas tecnológicos es clave para poder captar información para poder desarrollar los diferentes informes por parte de INAPA. Sin estos sistemas tecnológicos no se hubieran podido generar ‘en sistemas informáticos’ los informes incluidos en los resultados 3.5 y 3.6.” De esta manera, puede considerarse que el programa tuvo una contribución al alcance de estos indicadores.

En síntesis, considerando que el alcance promedio para este objetivo fue de 72%, OVE califica su alcance como parcialmente insatisfactorio, en acuerdo con la Administración.

### Calificación del objetivo 3: Parcialmente insatisfactorio

## **2. Productos**

Los principales ajustes en los productos planeados se dieron dentro de los Componentes 2 y Componente 3.

Dentro del Componente 2, durante el PMR+E (2do semestre 2011), se habían establecido cinco productos. Sin embargo, en el PMR de 2012 se reemplazaron los productos originales 2.4 (Miembros de comunidades rurales reciben capacitación en Operación y Mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento) y 2.5 (Miembros de Asociaciones Comunitarias de Agua Rural reciben capacitación en administración de Sistemas de agua y saneamiento) sin proporcionarse una explicación en los informes de avance de ese año. A partir de 2012, se introdujeron cuatro nuevas actividades: 2.4 Campañas de sensibilización ambiental en escuelas, 2.5 Campañas de Higiene realizadas, 2.6 Campañas de gestión de riesgos en comunidades rurales y 2.7 Campaña comercial realizada. Sin embargo, este último se eliminó en el PMR de enero-junio 2014, sin ninguna explicación. Al cierre del Programa, el PMR respectivo señala seis productos para este componente.

Dentro del componente 3, el producto “Programa de Control de la Calidad de Agua en INAPA” (3.2 inicial) se sustituyó por la instalación de cloradores en acueductos rurales” (3.2 final), dadas las actuaciones de emergencia que el programa realizó debido a una epidemia de cólera en el país. Asimismo, se incluyó el producto “Instalación de micromedidores en sistemas de acueductos urbanos” (3.6 final) para contribuir a reducir los índices de ANC en las 7 provincias intervenidas (aunque no se constataron avances). Los productos finales “Sistemas

## 6. EFECTIVIDAD

Tecnológicos del INAPA Central y Oficinas Regionales” (3.3 final) y “Programa de Equipamiento Operativo sedes regionales del INAPA” (3.4 final), sustituyeron a los productos originales “Propuesta de reforma del área Comercial de INAPA” (3.3 inicial); “Propuesta de reforma del área financiero administrativa del INAPA” (3.4 inicial); “Sistema contable y financiero a nivel central del INAPA y oficinas regionales implementado” (3.6 inicial) y “Sistema de administración de personal a nivel central de INAPA y regiones” (3.7 inicial). El producto inicial “Ciudades con catastro técnico de redes actualizado” (3.8 inicial) se eliminó debido a que INAPA planteó ejecutar el catastro técnico de redes con fondos propios.

Asimismo, se incluyeron para el OE3 varios productos asociados a la figura de gestión “Asistencia Técnica por resultados” (ATPR). Esta fue incorporada en 2015 al Programa para mejorar con rapidez los indicadores de gestión del servicio en un área piloto.

En síntesis, considerando la calificación de insatisfactorio para los OE1 y OE2, y de parcialmente insatisfactorio para el OE3, la calificación de efectividad es Insatisfactorio (la Administración: parcialmente insatisfactorio).

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El análisis de eficiencia se centró en las intervenciones de infraestructura del programa. Ello corresponde a 10 proyectos de agua potable (AP) urbanos, 5 proyectos de saneamiento urbanos, 16 proyectos de AP rural y 9 proyectos de saneamiento rural. En conjunto, estas intervenciones representan un monto total de US\$39,7 millones, equivalente a aproximadamente el 60% del costo final del proyecto. En el caso de la infraestructura urbana, se realizó un análisis costo-beneficio (ACB). En el caso de la infraestructura rural, se realizó un análisis costo-efectividad (CEA). A continuación, se especifican los detalles:

- **Proyectos de AP urbanos:** Para la estimación de los beneficios de los proyectos de AP urbanos, se utilizó la metodología de Valuación Contingente (VC), que estima la máxima disposición a pagar (DAP) de la población por recibir un servicio de AP mejorado respecto a la situación sin proyecto. El análisis considera la DAP estimada para un proyecto similar en República Dominicana (DR-L1047), que consistió en la rehabilitación del sistema de agua potable en la ciudad de Santiago de los Caballeros para mejorar la calidad del servicio a la población. La DAP fue actualizada a valores del año correspondiente de puesta en funcionamiento de los sistemas (se asume que ello ocurre al año siguiente a la terminación de las obras) por medio de la variación del IPC. Puesto que la DAP correspondiente al proyecto DR-L1047 se basaba en la provisión de un servicio “excelente” (equivalente a 16-24 horas al día, todos los días), la evaluación para este proyecto asumió un enfoque más conservador utilizando una fracción de la DAP que representaría el mejoramiento del servicio a un nivel “bueno” (al menos 12 horas al día). El análisis no aclara cómo se estima esa fracción. Se asume un horizonte temporal de 25 años, una tasa de descuento de 12% y una tasa de crecimiento de la demanda que corresponde al crecimiento de la población. El análisis toma en cuenta los costos directos, indirectos, y de administración, operación y mantenimiento (AOM) incrementales para cada proyecto, de acuerdo con datos proporcionados por INAPA. Los costos fueron convertidos de precios de mercado a precios sociales, para incorporar el costo de oportunidad de los recursos. Todos los

## 7. EFICIENCIA

proyectos evaluados presentan Valores Presentes Netos (VPN) positivos al 12%, con Tasas Internas de Retorno Económica (TIRE) que varían entre 22.4% y 62.7%. El análisis de sensibilidad sobre los supuestos de DAP (30% menor al valor estimado) y los costos de AOM (30% superiores al valor de base) muestra que ante dichos cambios, todos los proyectos continúan siendo rentables.

- Proyectos de saneamiento urbanos: Para la estimación de los beneficios, y dado que no se contó con una VC ex ante, el análisis toma como referencia valores de DAP por saneamiento de un total de 12 localidades correspondientes a Uruguay, Colombia, Argentina, Panamá y Brasil. La DAP promedio para tratamiento de aguas residuales en los estudios mencionados es de 0.98% del ingreso de los hogares, mientras que la de alcantarillado sanitario es de 3.76%. A los efectos de adoptar un “enfoque conservador”, el análisis utiliza una DAP conjunta de 4%, sin profundizar en las razones de ello. Como en el caso de los proyectos de AP, se asume un horizonte temporal de 25 años, una tasa de descuento de 12% y un crecimiento de la demanda que corresponde con el crecimiento de la población. Para la estimación de costos, se sigue el mismo procedimiento que en el caso de los proyectos de AP urbanos. Los resultados de las evaluaciones ex post de los 5 proyectos de saneamiento urbanos presentan VPN positivos al 12%, con TIR que varían entre 12.9% 15.5%. El análisis de sensibilidad muestra que una disminución de la DAP en un 30% haría que todos los proyectos dejan de ser viables al 12%. Puesto que la selección de la DAP “se realizó de manera conservadora”, por debajo del promedio de las DAP estimadas en la región, se considera que este no es un escenario probable. En cuanto a incrementos en los costos de AOM, un aumento del 30% afecta levemente la rentabilidad de los proyectos que tendrían una TIR marginalmente inferior al 12%.
- Proyectos de ApyS rurales: Se analizaron los costos de inversión (actualizados por IPC) de 78 proyectos de agua y 65 proyectos de saneamiento ejecutados por operaciones financiadas por el Banco en los últimos años en comunidades rurales de El Salvador, Honduras, Guatemala y Bolivia. Dicho análisis muestra que, en promedio, cuesta aproximadamente US\$413 por persona dotar de agua potable a una comunidad rural, con una mediana de US\$450 por persona; y cuesta US\$296 por persona dotar de soluciones de saneamiento a una comunidad rural, con una mediana de US\$300 por persona. En el caso de los proyectos de AP del presente programa, los 16 proyectos (100%) se ubicaron por debajo de la mediana en términos de costos per cápita. En el caso de los proyectos de saneamiento, 5 proyectos (el 56%) se ubicaron por debajo de la mediana en términos de costos per cápita y los 9 (el 100%) se ubicaron por debajo del 75% de la distribución. De este análisis se infiere que el nivel de eficiencia del programa es adecuado.

Respecto a los tiempos de ejecución del programa, este tuvo una extensión acumulada de 72 meses. Según el PCR, en ello incidieron factores exógenos tales como la epidemia de cólera entre 2011 y 2013, la pandemia de COVID-19 a partir de 2020, y cambios de autoridades de INAPA (PCR, p. 3). Pero, además, existieron importantes retrasos en la ejecución debido a problemas de diseños de los proyectos de ApyS. En este sentido se debe destacar que, a inicios de la ejecución, y con el objetivo de agilizar las contrataciones una vez que la operación tuviera elegibilidad, se seleccionaron una serie de proyectos del INAPA para realizar las primeras licitaciones. Sin embargo, la mayoría de ellos tuvieron que ser rediseñados y ajustados en sus costos (PCR, p. 22).

## 7. EFICIENCIA

En conclusión, los análisis económicos realizados cubren 60% de los costos del proyecto. El proyecto tuvo resultados satisfactorios en sus análisis CBA y CEA. Las metodologías y supuestos son razonables y están claramente justificados. Además, el CBA presenta un análisis de sensibilidad sobre los supuestos clave. No obstante, el PCR se habría beneficiado de analizar la eficiencia del 40% restante de los costos totales del proyecto ya que la totalidad del Componente 3 quedó por fuera de dicho análisis, por lo que no es posible derivar conclusiones sobre la eficiencia en la ejecución de sus actividades.

Con base en lo anterior, OVE coincide con la calificación de la Administración de excelente.

Calificación de eficiencia	Excelente
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR enumera varios factores de riesgo para la continuación de los resultados. Por una parte, se menciona que el diseño de planes de OyM preventivo para las obras construidas y rehabilitadas, fue un tema no abordado por INAPA. Ello genera un riesgo para su sostenibilidad puesto que es necesario prever la disponibilidad de recursos financieros para la OyM adecuada de esos sistemas. Por otra parte, si bien en el marco del programa se implementaron actividades de capacitación de recursos humanos para la operación de los sistemas tecnológicos y comerciales adquiridos por INAPA, la alta rotación de personal puede derivar en una pérdida de la experticia creada y, en consecuencia, afectar la calidad de la gestión. Otro de los riesgos refiere a la reversión, con el cambio de autoridades en 2020, de los esfuerzos de descentralización de INAPA. Tal como se mencionó anteriormente, la desconcentración de los servicios había sido prevista para fortalecer la capacidad de respuesta de la institución ante las responsabilidades y obligaciones que por ley le corresponden (PP, p. 10). Por lo tanto, la capacidad de respuesta de INAPA está en duda.

Asimismo, la sostenibilidad operativa también dependerá de que el INAPA pueda dar continuidad a las acciones planteadas en el programa, como son disminuir los valores del ANC, realizar los catastros de redes, promover la micro medición y establecer tarifas sustentables con sistemas eficientes de subsidios. Si bien ha habido avances respecto a la mejora de los catastros de usuarios, el incremento de la facturación y pago de un mayor número de clientes, el programa no previó ajustes a las tarifas en los sistemas urbanos, siendo este uno de los aspectos más complejos para llevar a cabo.

En cuanto a los sistemas rurales, se diseñaron esquemas tarifarios viables que deberían cubrir los costos de AOM y reemplazo de activos de corto plazo. El desafío radica en mantener la capacitación y apoyo técnico e institucional a las ASOCAR, puesto que algunas de ellas todavía presentan debilidades. En este sentido, el PCR destaca que la Unidad de Desarrollo Provincial del INAPA, y en particular la Unidad Ejecutora de Acueductos rurales (UEAR), a cargo de apoyar a la gestión de los sistemas rurales, no tienen la capacidad técnica ni financiera para dar continuidad a estos procesos. En efecto, esta Unidad debe dar seguimiento a 175 ASOCAR registradas según la Ley 132/05, y lo realiza prácticamente sin recursos logísticos desde Santo Domingo, lo que incide sobre su eficiencia y efectividad. Si bien ese

## 8. SOSTENIBILIDAD

riesgo se había identificado en el diseño de la operación, este fue mitigado solo durante su ejecución, a través de la contratación de servicios especializados con recursos del programa. No se previeron mecanismos para la mitigación de ese riesgo una vez finalizado el programa.

Finalmente, el PCR destaca que es necesario evitar la “captura política” de las ASOCAR, en tanto que el control del agua en las comunidades se podría volver “un poder” y los dirigentes lo podrían utilizar para condicionar la provisión del servicio a los usuarios que no cedan ante manipulaciones políticas. En este sentido, se requiere que INAPA regule la gestión de las asociaciones para controlar manejos inadecuados. Considerando las debilidades que presenta INAPA para brindar acompañamiento institucional a las ASOCAR, este riesgo no parece estar mitigado.

En su respuesta al borrador de esta validación, la Administración brindó información adicional que demuestra que el presupuesto de INAPA ha aumentado en forma sostenida entre 2019 y 2024, así como que INAPA ha hecho ajustes en las tarifas que han tenido incidencia directa sobre la mejora en la recaudación. Ello es relevante para poder llevar adelante las tareas de OyM (sobre las cuales había incertidumbre) y por tanto, para la sostenibilidad de los resultados.

### 2. Desempeño de salvaguardias

Basado en los lineamientos de la Política de Salvaguardas Ambientales y Social (GN-2208), la operación fue clasificada como categoría “B”, es decir, se entendió como una operación con potenciales impactos ambientales y sociales negativos a nivel local y de corto plazo. Durante la ejecución, la operación fue calificada con riesgo socioambiental bajo (reporte ESRR). El último reporte disponible de 2019, cuando la operación tenía 88% de recursos desembolsados, reportó que la nota general de riesgo social ambiental y social era bajo. En ese momento las obras pendientes eran menores (sistemas de agua y saneamiento pequeños en áreas pequeñas). OVE no encontró información adicional disponible.

OVE califica a la sostenibilidad de esta operación como satisfactoria, en acuerdo con la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

En su conjunto, el desempeño del Proyecto ha sido *parcialmente infructuoso* como resultado de un desempeño parcialmente insatisfactorio en relevancia, insatisfactorio en efectividad, excelente en eficiencia y satisfactorio en sostenibilidad.

OVE está en desacuerdo con la calificación global (parcialmente exitoso) asignado por la Administración, por diferencias en las calificaciones de relevancia y efectividad.

En cuanto a la relevancia del programa, si bien el proyecto estuvo alineado con las EBP vigentes durante la aprobación, parte de la ejecución y cierre y a las necesidades de desarrollo del país, perdió relevancia respecto a las prioridades del país durante la implementación. Por su parte, la lógica vertical presentó importantes debilidades respecto a la cadena causal para el proceso de desconcentración de servicios hacia las cuatro oficinas regionales (OE2). Además, el cambio de enfoque para dar más énfasis a las zonas urbanas también debilitó el

## **9. RESULTADO GENERAL**

alcance del OE1. En cuanto a la efectividad, OVE está en desacuerdo con la administración con la calificación de los OE1 y OE2 (insatisfactorio). En cuanto a la eficiencia, el proyecto tuvo resultados positivos en sus análisis CBA y CEA y una calificación de excelente. En cuanto a sostenibilidad, la calificación fue satisfactoria.

<b>Calificación de resultado general</b>	Parcialmente infructuoso
--	--------------------------

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

### **1. Calidad de la preparación**

La Administración calificó el desempeño del Banco como satisfactorio, sin distinguir entre la calidad de la preparación y la calidad de la supervisión.

OVE considera que hubo deficiencias significativas en la fase de diseño. En primer lugar, y tal como se menciona en el PCR (p. 27), fue necesario ajustar a la baja las metas de los productos relacionados con el diseño de sistemas de APyS en áreas rurales y urbanas (componente 1), lo que sugiere que la formulación del Programa fue ambiciosa. Además, a inicios de la ejecución y con el objetivo de agilizar las contrataciones una vez que la operación tuviera elegibilidad, se seleccionaron una serie de proyectos del INAPA para realizar las primeras licitaciones. Sin embargo, la mayoría de ellos tuvieron que ser rediseñados y ajustados en sus costos, generando retrasos importantes. Al actualizar los diseños de los proyectos y cuantificar los costos se debió ajustar la cantidad de obras a realizar.

Por otra parte, si bien se menciona que el diseño de planes de OyM preventivo para las obras construidas y rehabilitadas fue un tema no abordado por INAPA y ello genera un riesgo para su sostenibilidad, el diseño del programa no parece haber previsto mecanismos para asegurar la disponibilidad de los recursos presupuestarios asociados a la OyM de las nuevas inversiones.

En el caso del OE2, si bien se incluyeron actividades que apoyaban la desconcentración del servicio de APyS en las áreas rurales, no se incluyeron actividades e indicadores asociados a los procesos de desconcentración del servicio en cuatro oficinas regionales. Además, no se identificó el riesgo de un posible cambio en la estrategia de INAPA sobre los procesos de desconcentración, lo que podría afectar la capacidad de respuesta y gestión de la institución a nivel regional.

También, el PCR destaca que la Unidad de Desarrollo Provincial del INAPA, y en particular la UEAR, a cargo de apoyar a la gestión de los sistemas rurales, no tienen soporte técnico ni financiero para dar continuidad a los procesos realizados. Si bien ese riesgo se había identificado en el diseño de la operación, este fue mitigado solo provisoriamente durante su ejecución sin preverse mecanismos para dar sostenibilidad al proceso una vez finalizado el programa.

Además, vale destacar que hubo un rechazo de aproximadamente 1.500 soluciones individuales de saneamiento rurales que los usuarios consideraron que tenían un diseño inadecuado para sus necesidades. Ello evidencia, tal como sugiere el PCR, que no se previó ni implementó un proceso adecuado de socialización con las comunidades previo a las obras.

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

En adición, la matriz de resultados presentó varias fallas. Por ejemplo, la línea base del indicador 3.3. “Usuarios incluidos en el catastro de INAPA” estuvo sobreestimada porque no se había depurado el catastro y existían registros de clientes duplicados o inexistentes. Por otra parte, el indicador 3.1. que refiere a la reducción del índice de ANC se considera, al cierre del programa, “no medible” y las estimaciones realizadas poco confiables. Además, el plan inicial fijó una meta muy optimista para este indicador. Tal como destaca el PCR, no se estableció una secuencia adecuada que lograra la meta propuesta; es decir, la elaboración de un plan de acción para la reducción del ANC, la instalación de macro medidores, y la capacitación del personal para lograr la implementación del plan de acción. Solo se previó la instalación de micromedidores, pero esta no se llevó a cabo.

Finalmente, si bien el proyecto fue diseñado con un plazo de ejecución previsto de seis años, tuvo una extensión acumulada de 72 meses, lo que sugiere que las expectativas respecto a su horizonte temporal fueron poco realistas.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

### **2. Calidad de la supervisión**

De acuerdo con el PCR, el Banco realizó esfuerzos importantes para solventar con capacitación y apoyo el riesgo identificado en la fase de diseño acerca de la poca capacidad del INAPA como ejecutor. Se destaca que la alianza estratégica con la AECID permitió optimizar el apoyo al ejecutor, siendo proactivos para la implementación de los cambios derivados de las modificaciones propuestas por el INAPA, facilitar soluciones a las demoras en procesos aprobatorios por parte de la administración pública, y brindar apoyo en temas técnicos a través de la contratación de especialistas. Durante el segundo semestre de 2015, se realizó una reestructuración financiera del Programa, con una reducción en el monto del componente de infraestructura (Componente 1) y ampliando la inversión en el componente de fortalecimiento (Componente 3), con lo cual se esperaba incidir en aquellos indicadores con nula o baja posibilidad de ser alcanzados y dándole una orientación más urbana que rural al Programa.

Tal como se destacó en la sección 6, hubo problemas en cuanto al tiempo transcurrido entre el inicio de la estrategia para la conformación y capacitación de las ASOCAR, y el arranque definitivo de las obras, lo que impidió la entrega de los sistemas a las Juntas respectivas en el momento debido. Ello originó la disminución y pérdida de las expectativas y participación de los usuarios, lo cual podría poner en riesgo la sostenibilidad de las inversiones. Además, así como no se previó una estrategia de socialización para las soluciones individuales de saneamiento rurales que fueron rechazadas por los usuarios, tampoco se diseñó esa estrategia durante la implementación. Tampoco se realizaron ajustes al sistema de monitoreo y evaluación que permitiesen verificar el cumplimiento de los procesos de desconcentración previstos para las oficinas regionales de INAPA.

Calificación de calidad de la supervisión: Parcialmente insatisfactorio

**Calificación de desempeño del Banco**

Parcialmente insatisfactorio

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

La Administración calificó el desempeño del Prestatario como satisfactorio. El PCR reporta que la operación contó con una buena gestión financiera y de adquisiciones.

Sin embargo, también se destaca que la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) estuvo adscrita a la Dirección Ejecutiva del INAPA entre 2012 y 2018, por considerarse que esta dirección estaba investida de la autoridad necesaria para llevar a cabo la coordinación de las actividades con las demás unidades funcionales que intervendrían en el desarrollo de la operación. A partir de 2018, la UCP pasó a depender de la Dirección de Desarrollo Provincial, lo cual le hizo perder relevancia y dificultó aún más la interacción con otras unidades de la Institución. En general, el objetivo inicial de consolidar una interacción productiva entre la UCP y el resto de las unidades técnicas del INAPA para consolidar conocimientos dentro de la Institución, prácticamente no se logró durante la ejecución del programa. El acompañamiento de INAPA fue muy débil, en parte por desinformación y oposición a los cambios propuestos. Además, los tiempos de respuesta de las unidades y departamentos a los requerimientos de la UCP no eran los más adecuados, por lo que la mayoría de las veces se optaba por las contrataciones externas de especialistas, particularmente en los componentes 1 y 2.

Asimismo, el cambio de autoridades en 2020 resultó en una reversión de la estrategia de desconcentración, lo cual afectó la ejecución del programa. Por otra parte, tal como se destacó antes, el proyecto evidenció deficiencias en el proceso de socialización de las soluciones individuales de saneamiento rurales, lo que derivó en un rechazo significativo por parte de las comunidades. Además, la alta rotación del personal que se capacitó para operar los sistemas tecnológicos y comerciales adquiridos se traduce en una pérdida de la experticia necesaria para brindar un buen servicio. En este sentido, se detectó la falta de un adecuado proceso de transición o traspaso de información entre los funcionarios salientes y los nuevos.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR brinda una excelente descripción de hallazgos y recomendaciones en torno a la ejecución de esta operación. Entre ellas, se destaca la importancia de procurar un adecuado diseño de la matriz de resultados con el fin de asegurar el monitoreo y evaluación de la intervención. Por otra parte, la utilización de una base de datos de proyectos antiguos generó pérdida de tiempo e incrementos en los costos; por tanto, es fundamental verificar las muestras de proyectos en función de su viabilidad real de ser instrumentados, desde el punto de vista técnico/ambiental, social y económico. Asimismo, no logró producirse desde el inicio una interacción productiva entre la UCP y el resto de las unidades técnicas del INAPA a los fines de consolidar conocimientos dentro de la Institución. Esto revela la importancia de analizar de manera preliminar la ubicación de las UCP de los proyectos dentro de la estructura organizacional para garantizar y facilitar su intercambio con otras unidades. También se destaca que ante cambios de autoridades es conveniente tomar acciones informativas sobre la naturaleza del programa, que concienticen sobre la necesidad de mantener los supuestos sobre los cuales se evaluó el diseño de la operación. En este sentido, el programa careció de indicadores que permitiesen verificar el cumplimiento de los procesos de desconcentración previsto para las oficinas regionales, lo que terminó siendo un obstáculo para comunicar los avances alcanzados.

### 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR hace un correcto trabajo mostrando la relevancia del programa y justificando su lógica vertical inicial. Sin embargo, no se toma en cuenta en el análisis de dicho criterio la pérdida parcial de relevancia ante al cambio de estrategia de INAPA respecto a la desconcentración de los servicios. Tampoco se hace referencia a las debilidades que presentó la cadena causal subyacente al OE2. Por su parte, la sección de efectividad presenta un análisis adecuado, pero tiene equivocaciones en cuanto a la calificación del OE3. En cuanto a la sección de eficiencia, se utilizaron las metodologías ACB y ACE, con una explicación detallada sobre los beneficios logrados, los costos incurridos, y los supuestos subyacentes, incluyendo además un análisis de sensibilidad. Como aspecto de mejora, el análisis cubre únicamente el 60% de los costos finales y no se explican las razones por las cuales no fueron consideradas las demás actividades. En la sección de sostenibilidad se identifican y reconocen con mucha claridad los riesgos a la continuación de los resultados. Finalmente, el análisis de hallazgos y recomendaciones es excelente y contribuye al aprendizaje para operaciones futuras.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Desarrollo Productivo y Competitividad de la Provincia de San Juan			
<b>Número(s) de proyecto</b>	DR-L1068			
<b>Número(s) de préstamo</b>	3107/OC-DR	3107/OC-DR-1	3107/OC-DR-2	
<b>Monto original</b>	US\$35.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2013			
<b>Fecha original de cierre</b>	1/21/2020			
<b>Fecha real de cierre</b>	6/1/2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	-			
<b>Prestatario</b>	República Dominicana			
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones			
<b>Sector</b>	Empresas privadas y desarrollo de PYME			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$38.300.000 (BID US\$35.000.000, GdRD US\$3.300.000)	US\$ 34.728.000,49 (BID US\$31.695.053,59, GdRD US\$3.032.946,90)		
<b>Cofinanciamiento</b>	-			
<b>Monto cancelado</b>	US\$3,304,946.41			

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Excelente
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>	Pobre	
<b>Validado por:</b>	Fernando Barbosa	
<b>Revisado por:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del proyecto fue contribuir al desarrollo productivo y la capacidad exportadora de la provincia de San Juan. Los objetivos específicos son i) mejorar las condiciones de acceso a crédito de productores y empresas; ii) mejorar su accesibilidad a mercados y reducir los costos de transporte en la red vial provincial; y iii) optimizar el uso de los recursos hídricos disponibles.

En consecuencia, para efectos de validación, OVE tomará en cuenta los siguientes objetivos.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar las condiciones de acceso a crédito de productores y empresas
Objetivo 2	Mejorar su accesibilidad a mercados y reducir los costos de transporte en la red vial provincial
Objetivo 3	Optimizar el uso de los recursos hídricos disponibles

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

Los componentes del programa son los siguientes:

**Componente 1: Acceso a Crédito** (US\$18.000.000 monto original; US\$18.000.000 monto ejecutado). El programa constituyó un fondo de financiamiento de segundo piso para facilitar el acceso a crédito en condiciones adecuadas con las necesidades de las MIPYME en la provincia de San Juan, abarcando proyectos de inversión y de capital de trabajo que ayude el establecimiento de encadenamientos productivos.

Asimismo, se proporcionó asistencia técnica complementarias para abordar la información asimétrica, mejorar la calidad de información sobre proyectos financierables y reducir la percepción de riesgo de los oferentes de crédito.

**Componente 2: Inversiones habilitantes para la mejora productiva** (US\$10.000.000,00 monto original; US\$ 7.246.282,96 monto ejecutado). Este componente financió tres grupos de actividades, organizados en subcomponentes, con el objetivo común de proveer bienes de carácter público que faciliten un entorno propicio para la mejora productiva en San Juan.

**Subcomponente 2.1: Mejora, adecuación y mantenimiento de infraestructura de caminos.** Financió la inversión y estudios de pre-inversión necesarios para la rehabilitación o puesta a punto de caminos vecinales y productivos, así como las actividades de mantenimiento rutinario subsecuentes. No fueron elegibles intervenciones de construcción de nuevos caminos. Las actividades incluyeron la mejora estructural o funcional de la calzada, principalmente la estabilización de taludes y terraplenes, la sustitución o construcción de estructuras de drenaje transversal y longitudinal, y la colocación de señales y elementos de seguridad.

**Subcomponente 2.2: Optimización del uso de los recursos hídricos disponibles.** El apoyo se concentró en i) fortalecer la capacidad de gestión de las juntas de regantes y el INDRHI para el uso más eficiente de los recursos hídricos disponibles; ii) mejorar la infraestructura en puntos críticos de la red para establecer las condiciones mínimas de funcionalidad de la obra de riego que permita articular la gestión delegada del recurso por parte de las juntas de regantes; y iii) estudios de pre-factibilidad y factibilidad para un proyecto de modernización del riego integral del Valle de San Juan.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

**Subcomponente 2.3: Otras inversiones habilitantes y estudios complementarios.** Se destinó a financiar estudios de planificación de inversiones territoriales, estudios de pre-inversión multisectoriales e inversiones para la rehabilitación y puesta a punto de infraestructura de caminos de alto impacto. Las inversiones serían seleccionadas durante la ejecución por el Comité Técnico (CT) y aprobadas por el Consejo de Coordinación Estratégica (CCE) del programa, con la no objeción del Banco. Según el PCR, el subcomponente financió actividades en apoyo a la nivelación de suelos en la provincia San Juan.

El proyecto no fue formalmente restructuredo, ni hubo cambios a la matriz de resultados después del Plan de arranque. Originalmente, en el LP, los objetivos específicos 2 y 3 se presentaban como un único objetivo, que se desagregó en dos objetivos distintos. Además de esta división, los indicadores se mantuvieron los mismos desde la aprobación hasta el cierre del proyecto.

El monto original especificado en el LP para el componente 1 fue de US\$19.000.000. Sin embargo, todos los demás documentos relevantes, incluido el PMR+E, registran un monto de US\$18.000.000, cifra que también corresponde al monto finalmente ejecutado.

La cancelación de fondos por un total de US\$3.304.946,41 se debió a recursos no utilizados del anticipo de fondos, los cuales fueron retornados al Banco por el Organismo Ejecutor.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Durante las negociaciones del programa, República Dominicana había experimentado casi dos décadas de crecimiento económico anual del 5,1% entre 1990 y 2012, concentrado principalmente en la capital y usando el crecimiento en la fuerza laboral. Sin embargo, de 2009 a 2013, la nación enfrentó una desaceleración, con un crecimiento promedio de 4,8%—aún por encima del promedio de América Latina. Esta ralentización se atribuye en gran medida a la crisis financiera internacional que afectó las exportaciones y remesas, además de un marcado deterioro fiscal. A pesar del crecimiento económico, el país enfrentaba desafíos como altos niveles de pobreza y disparidades en el desarrollo, particularmente en áreas rurales como la provincia de San Juan, con una economía predominantemente agrícola basada en cultivos tradicionales. La aprobación del préstamo coincidió con cambios económicos anticipados vinculados a acuerdos comerciales internacionales como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), lo que requería una reorientación del modelo económico de la provincia hacia una producción de mayor valor agregado e integración en las cadenas de valor globales.

Los objetivos del programa fueron consistentes con las prioridades de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030 de República Dominicana vigente durante la aprobación, ejecución y cierre del proyecto. En particular, el proyecto respaldó el objetivo 3.5.3. de la END, que busca “Elevar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental y financiera de las cadenas agro-productivas a fin de contribuir a la seguridad alimentaria, aprovechar el potencial exportador y generar empleo e ingresos para la población rural”. Al momento de cierre el programa también se alineaba con las líneas políticas de “Población rural y el desarrollo agropecuario” de los Lineamientos Estratégicos del Plan Nacional Plurianual del

## **5. RELEVANCIA**

Sector Público. Además, el fomento de desarrollo productivo y competitividad en la Provincia de San Juan continúa siendo una prioridad explícita del gobierno, como evidencia el Decreto 64-22, que instituyó el Plan para el Desarrollo Económico de la Provincia de San Juan (Plan San Juan).

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

En el momento de su aprobación, el programa estaba alineado con la Estrategia de País del BID con República Dominicana 2010-2013 (GN-2581) en el objetivo estratégico de “mejorar la productividad del sector agropecuario”. Durante su ejecución, el programa mantuvo su relevancia con las sucesivas Estrategias del Grupo BID con el País. Se alineó con la Estrategia de País del BID con República Dominicana 2013-2016 (GN-2748) en lo que respecta a Incrementar la productividad de las MIPYMES con potencial de crecimiento y su acceso a mercados. Posteriormente, con la Estrategia de País 2017-2020 (GN-2908), se alineó con los objetivos de Fomentar el encadenamiento productivo, diversificación de exportaciones y la inserción en cadenas globales de valor, y Mejorar la infraestructura productiva.

Al cierre del programa, bajo la Estrategia de País 2021-2024 (GN-3084), el programa se alineaba con en el área prioritaria de Reactivación productiva sostenible e inclusiva en los resultados esperados: (i) Aumentar las facilidades de financiamiento para las MIPYMES; y (ii) Mejorar el estado de las carreteras.

Además, fue consistente con la Novena Ampliación General de Recursos del BID (GCI-9, AB-2764), contribuyendo al indicador de micro/pequeñas/medianas empresas financiadas en el área prioritaria de préstamos a países pequeños y vulnerables.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las necesidades de desarrollo y realidades del país)**

En general, la estructura de la lógica vertical presentada en el LP del programa fue coherente; el diseño de los componentes estuvo en consonancia con los objetivos establecidos. El primer componente se centró en la provisión de financiamiento de segundo piso para mejorar el acceso a crédito en condiciones adecuadas a MIPYMEs. Para abordar la asimetría de información y reducir la percepción de riesgo, se incorporaron actividades de asistencia técnica. El segundo componente se dedicó a la realización de proyectos de infraestructura, como obras de pavimentación vial, mejora de canales de riego y tecnología de suelos, con el fin de facilitar el acceso de productos a los mercados con menores costos y optimizar el uso de recursos hídricos.

<b>Calificación de relevancia</b>	Excelente
-----------------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 04 de diciembre de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 05 de junio de 2015. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación son considerados para efectos de validación (PMR+E). Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2015 para propósitos de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

Los indicadores definidos en la MR de la PP, del PMR+E y del PCR fueron los mismos. No obstante, existe una discrepancia en el año de línea base utilizada en el PCR, que señala 2014, en contraste con el año 2013 referido en los demás documentos. No hay aclaración en el PCR sobre si este cambio fue intencional, dejando abierta la posibilidad que se trate de un error.

#### **Objetivo 1: Mejorar las condiciones de acceso a crédito de productores y empresas**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Diferencia del cambio porcentual de las ventas promedio entre beneficiarios y no beneficiarios	Cambio porcentual en ventas anuales	0%	15%	46,05%	307,00%	1
1.2 Diferencia en el porcentaje de productores/empresas que han innovado en productos y/o procesos y/o adopción tecnológica, entre beneficiarios y no beneficiarios	Porcentaje de productores	0%	25%	-10,78%	-43,12%	0
1.3 Diferencia del cambio porcentual de superficie cultivada de productos no tradicionales respecto de productos tradicionales	Cambio porcentual en la superficie cultivada de productos no tradicionales.	0%	10%	118%	1180,00%	1
1.4 Diferencia de plazos de los créditos a los que acceden los agentes financiados por el programa respecto de un grupo de control	Meses	0	24	40,34	168,08%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,75

## 6. EFECTIVIDAD

De acuerdo con lo reportado en el PCR, los indicadores del objetivo 1 tienen una tasa de logro promedio de 75% por sobrepasar la meta en 3 de 4 indicadores, mientras uno no logró avances. La atribución se considera en función de los términos crediticios favorables ofrecidos en las subastas y la asistencia técnica brindada a los beneficiarios, destinada a incrementar su comprensión sobre la implementación de proyectos de inversión y/o innovación.

Indicador 1.1: La PP indicaba que se combinaría el método de *Propensity Score Matching* con diferencias en diferencias para crear y medir grupos de comparación más similares. Se empleó el método *Propensity Score Matching* para la construcción del grupo de control. El PCR reporta una diferencia en el cambio de ventas entre los dos grupos de 46,05%, pero no hace claro cómo esta información se logró, limitándose a señalar que las fuentes de datos son el informe final y una encuesta, sin detalles sobre los resultados obtenidos. Con las aclaraciones adicionales por parte del equipo del proyecto sobre las imprecisiones en la evaluación final y una mejor explicación sobre la recopilación de datos adicionales para el PCR, especialmente para el grupo de control, OVE considera que es razonable considerar la tasa de logro de 1.

Indicador 1.2: Un 46,7% de los beneficiarios del programa invirtieron en innovaciones en productos, procesos o adopción tecnológica, mientras que 57,5% de los no beneficiarios realizaron tales inversiones. Por lo tanto, la tasa de logro es cero. El PCR interpreta esta discrepancia sugiriendo que se debe al alto número de créditos que se destinaron al capital del trabajo debajo del programa, que representaban más del 45% del número de créditos aprobados, pero menos del 10% del volumen total del componente de crédito. Quitando esos créditos de capital del trabajo del cálculo, más 70% de los beneficiarios del programa invirtieron sus préstamos en tecnología e innovación.

Indicador 1.3: Los productos no tradicionales crecieron de 2,5% de la superficie en San Juan en 2014 para 6,2% de la superficie en 2019, representando un crecimiento de 148%, mientras que los productos tradicionales crecieron 30% durante el mismo período, significando una diferencia de 118% entre ellos. El PCR no detalla los factores que influyen en estos resultados.

Con base en la información disponible y considerando el alcance promedio de los indicadores de 75%, atribuible directamente a las acciones del Programa, OVE otorga un rating de Parcialmente Insatisfactorio.

Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

**Objetivo 2: Mejorar su accesibilidad a mercados y reducir los costos de transporte en la red vial provincial**

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Diferencia en el tiempo promedio de viaje por la red vial provincial intervenida luego del programa respecto del valor de línea de base	Tiempo promedio de viaje de un vehículo privado liviano (pick-up) de hasta 1.0 toneladas	0%	60%	81%	135,00%	1
2.2 Diferencia en el Costo de operación vehicular promedio en la red vial provincial intervenida luego del programa respecto del valor de línea de base	Costo de operación vehicular promedio de un camión de 10.0 toneladas	0%	40%	49%	122,50%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						1

Indicador 2.1: El tiempo promedio de viaje en los caminos rehabilitados e intervenidos por el programa se redujo en 81%, de 0,73 a 0,12 horas, superando la meta de 60%. El PCR no aporta comentarios adicionales. El informe de evaluación final, que detalla los resultados de cada intervención, menciona qué el camino Moronta-Carrera-Higuero, sin evidencia de construcción, no fue incluido en el cálculo promedio. Desde la perspectiva de OVE, este tramo debería ser considerado. Incluyéndolo bajo la suposición de que no hubo mejora en el tiempo de viaje por falta de construcción, el promedio aumenta a 0,15 horas (o 79% de mejora), superando aún así la meta establecida.

Indicador 2.2: Los estudios finales mostraron una reducción de 49% (RD\$112.2/km en julio 2020) en los caminos intervenidos, con respecto a la línea base (RD\$232.98/km), excediendo la meta de 40% establecida en el diseño del programa. No hay información adicional en el PCR.

Calificación del objetivo 2: Excelente

### Objetivo 3: Optimizar el uso de los recursos hídricos disponibles

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Diferencia en el porcentaje de usuarios que se muestran satisfechos con el servicio de riego, entre beneficiarios y no beneficiarios"	Porcentaje de usuarios del servicio de riego	0%	10%	18%	180,00%	1
3.2 Diferencia en el porcentaje de usuarios que paga el servicio de riego luego del programa respecto del valor de línea de base	Porcentaje de usuarios del servicio de riego	50%	60%	58%	80,00%	0,8
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						0,9

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador 3.1: Los estudios finales del programa mostraron que el 59% de los usuarios de agua de las juntas de regantes apoyadas por el programa estaban satisfechos con los servicios que ofrecen, comparado con el 40% de los usuarios del grupo de control, significando una diferencia de 19% (19% según el texto del PCR y 18% según su tabla), y superando la meta de 10% del programa.

Indicador 3.2: Las juntas de regantes participantes en el programa informaron que un promedio de 58% de los usuarios pagaban la tarifa asociada con la provisión de agua, representando un aumento de 8 puntos porcentuales desde el 50% registrado como línea de base. Este aumento representa el 80% de la meta establecida, que era un incremento hasta el 60%.

Un aspecto del informe final que el PCR no aborda es la discrepancia que este encontró en los datos de la línea base de 2013, donde se menciona que el 50% de los usuarios pagaba la tarifa, mientras que las cifras proporcionadas por las juntas indican 64% en ese año, evidenciando una incongruencia. Para el período 2018-2019 el promedio de usuarios que pagaban el agua a las juntas de regantes de El Valle de San Juan y Mijo-Guanito fue de 58%. Al tomar en cuenta el 64% de pagantes en 2013, se observaría una disminución en la proporción de pagantes, y no un crecimiento. Dadas las explicaciones adicionales proporcionadas por el equipo de proyecto en respuesta al borrador de esta nota de validación, OVE considerará que hubo una falla al reportar el año base en la matriz de resultados original, el cual no debería haber sido 2013 sino 2011-2012. Por lo tanto, OVE descarta la evaluación final y toma en cuenta los datos reportados en el PCR, al considerar que el error está estrictamente relacionado con el registro incorrecto del año en la matriz de resultados.

Calificación del objetivo 3: Satisfactorio

## 2. Productos

Según el PCR el programa alcanzó todas las metas de los indicadores al nivel de productos. Sin embargo, persisten ciertas lagunas informativas sin resolver. Se observó una alteración en los productos a partir del PMR de 2016. Originalmente, el componente 2.2 era "Carreteras intervenidas (rehabilitadas y/o mantenidas)" con un objetivo de 250 km. Posteriormente, este objetivo se segmentó en "Senderos Intervenidos Rehabilitados" (con meta de 75,77 km) y "Senderos Intervenidos Mantenidos" (con meta de 151,44 km).

Las metas se ajustaron con el tiempo, y el último PMR disponible, del primer período de 2022, establece metas revisadas de 54,23 km y 158,46 km, respectivamente. Aun así, estas cifras no cumplen con los 250 km inicialmente propuestos. A pesar de la reconfiguración, los cambios no parecen tener un impacto significativo en los resultados generales del programa.

Basado en la calificación de Parcialmente Insatisfactorio para el objetivo 1, Excelente para el objetivo 2, y Satisfactorio para el objetivo 3, OVE coincide con la clasificación de **Satisfactorio** dada por la administración en efectividad.

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

El análisis de eficiencia se realizó mediante un Análisis de Costo-Beneficio (CBA). Sin embargo, se optó por una metodología distinta en el CBA ex-post debido a la imposibilidad de replicar el enfoque ex-ante al finalizar el programa.

El CBA ex-ante evaluó los beneficios del programa basándose exclusivamente en los beneficios medidos en el crédito del componente 1. Para los costos, el análisis incorporó tanto el componente 1 como el 2 para elaborar los flujos de efectivo descontado.

La metodología original no pudo replicarse para calcular los beneficios bajo el componente 1 debido a las suposiciones hechas sobre los tipos de proyectos financiados. Estas suposiciones no representaron la distribución real de las inversiones del fondo de crédito, que abarcó créditos para capital de trabajo (aproximadamente un 10% del volumen de los créditos) e inversiones en negocios no agrícolas, así como en otras tecnologías y cultivos no tradicionales, como el limón persa y el aguacate hass.

Ante estas dificultades, el CBA ex-post consideró el incremento en las ventas totales de los beneficiarios del programa frente a un grupo de control de no beneficiarios. Considerando que el plazo de diez años desde el inicio del programa no se ha completado, el análisis supone: (i) un crecimiento adicional en las ventas del 10% anual hasta 2025, y (ii) que todos los costos ocurrieron al inicio del programa. Esta hipótesis considera que más de 40 beneficiarios aún no han completado el ciclo de primer cultivo de sus productos no tradicionales, para venderlos. El ex-post CBA encontró un valor presente neto de US\$66,1 millones bajo el programa, y una tasa interna de retorno (TIR) de 31,4%.

En el análisis de sensibilidad, asumiendo el peor de los casos, en el cual no hubiera crecimiento de ventas por ninguno de los productores del programa en el futuro, la tasa interna de retorno sería de 20,2% (tasa calculada por OVE, con números del PCR), excediendo la tasa de descuento de 10% considerada.

Dado este marco de análisis, incluso bajo el escenario más conservador que asume que todos los efectos ya se han manifestado y no habrá incrementos futuros en las ventas, la eficiencia del programa ha sido calificada como Excelente.

Calificación de eficiencia	Excelente
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El programa se enfocó en promover la transición de la matriz productiva de San Juan hacia cultivos no tradicionales, reconociendo que este cambio requiere tiempo, recursos e inversiones continuadas. Como parte de esta estrategia, se capacitó a más de 4.000 productores agrícolas y se proporcionó asesoramiento técnico, talleres y apoyo en la elaboración de planes de negocio a casi 11.000 beneficiarios. Estas actividades fueron diseñadas para elevar el conocimiento sobre tecnologías de producción y prácticas agrícolas sostenibles en este tipo de cultivo. Capacitando a los productores y brindándoles apoyo en sus cultivos no tradicionales, se espera que el conocimiento adquirido y la experiencia positiva los

## **8. SOSTENIBILIDAD**

motiven a continuar produciendo estos productos de mayor valor añadido y a utilizar estas tecnologías de manera sostenida. Además, los planes de negocios facilitaron la selección de proyectos viables, facilitando que las inversiones productivas sean sostenibles a largo plazo.

La responsabilidad de mantenimiento de los caminos se aseguró mediante el acuerdo interinstitucional entre el MA y el MOPC. En coordinación con estas entidades, se optó por aplicar una capa asfáltica a los caminos, con mayor calidad y menor costo de mantenimiento que favorece la sostenibilidad de los resultados.

El programa también clarificó la responsabilidad de mantenimiento del sistema de riego rehabilitado bajo el programa con un acuerdo entre el MA y el INDRHI. Además, proporcionó asistencia técnica a las Juntas de Regantes para mejorar su capacidad para mantener la infraestructura de riego y prestar servicios a sus miembros.

Es importante mencionar que los acuerdos internacionales para permitir la exportación de productos no tradicionales son de largo plazo.

## **2. Desempeño de salvaguardias**

Los documentos de preparación y el PCR argumentan que de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20), no se requirió clasificación ambiental del programa dado que el mayor componente se destinaria a intermediación financiera. La política estipula que el prestatario y el Banco deben implementar un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) diseñado según las necesidades particulares de la operación.

El PCR indica que las intervenciones bajo esta operación no han tenido efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país- esta es la única información disponible en el PCR. Así que no hay cualquier referencia al cumplimiento de los requisitos de monitoreo del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), que tampoco se encuentra en el informe final. De hecho, según el IGAS, el OE no contaba con las capacidades requeridas para garantizar una correcta aplicación de las salvaguardas ambientales y sociales del Banco durante las fases de implementación y operación del Programa, por lo que se decidió desarrollar un Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS). El equipo del proyecto afirma que la ausencia de comentarios sobre el SGAS en el PCR se debe al cumplimiento satisfactorio sin hallazgos significativos en los datos analizados. Además, detallan cómo los criterios establecidos en el SGAS se integraron en la elegibilidad de los beneficiarios y en las revisiones periódicas, incluyendo visitas al terreno.

Es importante notar que, conforme se ha descrito en el IGAS, los impactos socioambientales negativos asociados con las actividades agrícolas del proyecto incluyen eventual erosión y salinización del suelo, pérdida de nutrientes, y contaminación por pesticidas y fertilizantes que afectan el agua y suelos. El uso inadecuado de agroquímicos puede contribuir a la pérdida de especies polinizadoras, y presenta riesgos para la salud humana. La rehabilitación de caminos puede generar pérdida de vegetación y fauna, aunque no se esperaba impactos mayores en la región. Para el componente de riego, solo se consideraron posibles efectos temporales, pero también podría haber un agotamiento del agua. OVE señala que estas actividades habrían justificado una clasificación B, con el debido seguimiento de los temas de salvaguardias.

## 8. SOSTENIBILIDAD

Los riesgos asociados con la sostenibilidad de los resultados del programa se evalúan como moderados, principalmente por la transición hacia cultivos alternativos de mayor rentabilidad esperada y la formación brindada a los agricultores. La implementación del programa incluyó mejoras en infraestructura y sistemas de riego, que incluyeron medidas para garantizar su mantenimiento adecuado. Sin embargo, la falta de información sobre el manejo de los riesgos ambientales bajo el componente 2 no permite confirmar que la sostenibilidad ambiental sea satisfactoria. Por lo tanto, OVE califica la sostenibilidad como Parcialmente insatisfactoria.

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

## 9. RESULTADO GENERAL

En su conjunto, el desempeño del Programa fue considerado *Parcialmente exitoso* como resultado del desempeño Excelente en relevancia y eficiencia, Parcialmente insatisfactorio en sostenibilidad, y satisfactorio en efectividad. OVE coincide con las calificaciones otorgadas por Administración en los criterios de relevancia, efectividad y eficiencia.

La información de ausencia de efectos significativos en el medioambiente o recursos naturales no está respaldada por ninguna evidencia. Por esta razón, a diferencia del PCR, OVE asigna la calificación de Parcialmente insatisfactorio a la sostenibilidad.

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El Banco mostró un desempeño sólido en asegurar la calidad del proyecto en cuanto a los aspectos técnicos y los componentes institucionales. Se identificaron adecuadamente los desafíos de desarrollo que enfrentan los agricultores en la Provincia de San Juan, así como los factores determinantes de estos problemas. La meta de la intervención se definió claramente, y los indicadores seleccionados eran, en general, compatibles con la medición de resultados y el seguimiento del avance durante la ejecución.

En cuanto a las salvaguardias, se reconoció que el ejecutor inicialmente no poseía las capacidades requeridas para asegurar una correcta implementación de las salvaguardias ambientales y sociales del Banco. Como respuesta, se decidió desarrollar un Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS).

El PCR destaca que hubo algunos retrasos en el arranque del proyecto asociados a la definición por parte del banco de actividades bajo el subcomponente 2.3 y los requisitos que se establecieron en el diseño de proyecto para los acuerdos entre las diversas instituciones gubernamentales involucradas. A pesar de estos inconvenientes, las etapas previstas se llevaron a cabo.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el desempeño del Banco en la etapa de preparación se considera satisfactorio.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

Con respecto a la calidad de la supervisión del Banco, hube reuniones periódicas entre el Banco y la unidad ejecutora, así como con las demás instituciones involucradas en la ejecución. A través de esas reuniones y el diálogo entre el Banco y el gobierno se lograron resolver los principales desafíos enfrentados en la ejecución del proyecto. Además, dada la naturaleza multisectorial del proyecto, la coordinación entre divisiones dentro del Banco fue un elemento importante para asegurar la calidad de supervisión del proyecto por parte del Banco. Por otro lado, no hay evidencia de que el Banco dió el requerido seguimiento al cumplimiento con las salvaguardias ambientales y sociales y la implementación del Sistema de Gestión Ambiental y Social. El informe de evaluación final del programa señala que no se hicieron los arreglos necesarios para la definición de la línea de base.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El desempeño del prestatario se consideró Satisfactorio, logrando los resultados del programa pese a una compleja estructura institucional. La implementación involucró una coordinación interinstitucional efectiva, incluyendo al Ministerio de Agricultura (MA) y al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), junto con la participación del Banco Central para el acceso al crédito y el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDRHI) para la optimización del uso de recursos hídricos. Los convenios firmados entre estas entidades facilitaron la colaboración, aunque hubo retrasos iniciales en su formalización.

Un área de mejora identificada fue la gobernanza, ya que el Consejo de Coordinación Estratégica (CCE) previsto nunca se convocó, realizándose las coordinaciones de forma bilateral a través del Ministerio de Agricultura y su oficina de ejecución del programa.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En términos generales, el PCR hace un trabajo razonable en el análisis de hallazgos y recomendaciones. OVE considera que el análisis podría haber sido enriquecido con la recomendación de mejor definición de fuentes de indicadores y líneas de base.

Las recomendaciones fueron:

### Dimensión 1. Técnico-sectorial

Equilibrar los subpréstamos que promueven más los resultados esperados del programa, en términos de promover cultivos no tradicionales, mayores ventas, exportaciones, y adopción de tecnología e innovación, y los subpréstamos de capital de trabajo, qué permiten una mayor inclusión de MIPYME y productores potenciales, pero con menor impacto directo en los

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

resultados. Se recomienda restringir los subpréstamos de capital de trabajo, y añadir actividades más focalizadas en los micro y pequeños negocios, y su focalización en los objetivos.

### Dimensión 2. Organizacional y gerencial

Considerando que el Consejo de Coordinación Estratégica del Programa, establecido para la gobernanza del programa, nunca se reunió, se sugiere establecer incentivos que aseguren la activación y funcionalidad de los mecanismos de gobernanza, facilitando así una ejecución más efectiva del programa.

### Dimensión 3. Procesos y actores públicos

Ante los retrasos experimentados por la necesidad de una aprobación adicional del Congreso para el subcomponente 2.3 del programa, se recomienda definir detalladamente las actividades de todos los subcomponentes antes de la aprobación del proyecto, evitando así demoras y trámites adicionales.

### Dimensión 4. Fiduciario

Sin recomendación

### Dimensión 5. Manejo de riesgos

A pesar de los retrasos iniciales y la falta de experiencia de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) en la gestión de proyectos multisectoriales con enfoque territorial, la ejecución del proyecto se mantuvo satisfactoria.

En casos como este, donde hay candidatos limitados con experiencia en proyectos multisectoriales, se recomienda dotar a la UEP con candidatos que posean experiencia en proyectos específicos del sector, y que demuestren la capacidad y disposición para coordinar con especialistas técnicos de otras instituciones involucradas en el proyecto (como fue el caso en este proyecto). Con tal estructura, se sugiere complementar los esfuerzos de la UEP con capacitación y reuniones de seguimiento periódicas.

Además, es importante entender el contexto político en el cual se está implementando el proyecto, y si existe apertura e incentivos de las diversas instituciones sociales del programa para colaborar con la UEP. En el caso de este proyecto, la compleción exitosa de las actividades del programa resultó de los esfuerzos del MA y de la UEP, pero también de la disposición de instituciones como el BCRD, el MOPC, el INDHRI y las Juntas de Regantes, para colaborar con el MA y la UEP.

## **13. CALIDAD DEL PCR**

El PCR se queda corto en más de una dimensión clave, como la exhaustividad, la calidad de la evidencia, la calidad del análisis, y la documentación de los temas pendientes en diseño. Además, se identificaron errores importantes en la información clave, como la discrepancia en el año de la línea de base de la matriz en el PCR en comparación con el LP sin ninguna explicación, y la falta de claridad en el año de las cifras finales, lo que pone en duda la precisión de los datos presentados. El informe de evaluación final del programa señala que no se hicieron los arreglos necesarios para la definición de la línea base y aplicación del método de

### **13. CALIDAD DEL PCR**

diferencias en diferencias. A pesar de la posible relevancia de estos hallazgos, el PCR no aborda esta discusión, limitándose a señalar que las fuentes de datos son el informe final y una encuesta.

Sumado a esto, existen incongruencias entre algunos datos reportados en el PCR y la evidencia contenida en el "Informe de Evaluación Final". Esta inconsistencia disminuye la confianza en los resultados informados debido a la ausencia de justificaciones claras para tales discrepancias. Las diferencias observadas en los números relacionados con el indicador del objetivo 3, en comparación con el reporte final, contribuyen a la confusión, ya que no se aclara si se deben a imprecisiones en el PCR o a correcciones posteriores. Además, el PCR no aborda de manera adecuada el cumplimiento de los requisitos de monitoreo de Gestión Ambiental y Social.

Estos problemas—la falta de completitud, inconsistencias con la evidencia de apoyo, divergencias no aclaradas con el reporte final, y la deficiente consideración del tema de salvaguardias— justifican la evaluación de la calidad del PCR como pobre. Estas deficiencias comprometen la capacidad de evaluar adecuadamente el éxito y los impactos del proyecto.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Pobre
--	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Préstamo Contingente CCF – Cobertura COVID-19			
Número(s) de proyecto	DR-L1149	DR-X1011		
Número(s) de préstamo	5243/OC-DR			
Monto original	US\$90.000.000			
Año de aprobación	2021			
Fecha original de cierre	27 sep. 2023			
Fecha real de cierre	27 sep. 2023			
Instrumento	Préstamo de inversión - CCF			
Cofinanciador (si aplica)	N/A			
Prestatario	República Dominicana			
Unidad ejecutora	Ministerio de Hacienda			
Sector	Mercados financieros			
	Estimado	Final		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$90.000.000 (BID US\$90.000.000)	US\$90.000.000 (BID US\$90.000.000)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0			
<b>Monto cancelado</b>	US\$0			

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Excelente
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Roni Szwedzki	
<b>Revisado por:</b>	Ana Maria Linares	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto (DR-L1149) surge de una modificación al Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (CCF) para la República Dominicana (DR) en 2019 (DR-X1011), con el fin de incluir cobertura por COVID-19. Dicha modificación permitió al país destinar US\$90 de los US\$300 millones disponibles de la CCF para cubrir gastos públicos extraordinarios relacionados con la respuesta inmediata de salud pública a la pandemia.

En el documento del Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (DR-X1011 / PR-3466-3), se define que el **objetivo general** de este proyecto es *contribuir a fortalecer la respuesta inmediata de salud pública del país a la emergencia COVID-19*. Por su parte el **objetivo específico** es *incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento del país para cubrir gastos públicos extraordinarios relacionados a la emergencia sanitaria*.

De acuerdo con las Directrices para PCR, OVE validará el proyecto sobre la base de este objetivo específico.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo único	Incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento del país para cubrir gastos públicos extraordinarios relacionados a la emergencia sanitaria

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

La operación es una reformulación de una operación anterior. El 4 de abril de 2019 entró en vigor el Contrato de Préstamo DR-X1011, suscrito por US\$300 millones, el cual modificaba el Contrato de Préstamo DR-X1003 (de fecha 18 de febrero de 2010), expandiendo su cobertura en US\$200 millones (DR-X1003 era por US\$100 millones). En ese momento la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (CCF) tenía por objetivo general *amortiguar el impacto de los desastres naturales severos o catastróficos sobre las finanzas públicas a través de un aumento en la disponibilidad, la estabilidad y la eficiencia del financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos*.

Debido a la pandemia de COVID-19 en 2020 y como parte de una respuesta del Banco a la misma, se realizaron cambios al instrumento CCF, permitiendo cubrir la respuesta inmediata de salud pública. El 20 de marzo de 2020 se decretó la emergencia sanitaria en DR y el 27 de marzo el país solicitó formalmente al Banco ampliar la cobertura del instrumento CCF que disponía. En tal escenario, el 14 de abril de 2020, el Directorio Ejecutivo aprobó disposiciones operativas temporales (GN-2999, luego ampliadas hasta el 31 de diciembre de 2021 según GN-2999-7) para, entre otros, permitir la inclusión del riesgos de salud pública al CCF.

En este marco, el 22 de enero de 2021 la República Dominicana y el Banco suscribieron un Acuerdo Suplementario al contrato del DR-X1011, para incorporar COVID-19 dentro de la cobertura provista por dicha operación. En el momento de la aprobación de este contrato el país disponía de US\$284 millones en la cobertura de CCF, dado un desembolso previo de US\$16 millones realizado para atender el huracán María en 2017 (DR-L1125 validado por OVE). De estos, el contrato modificadorio estableció la disposición de US\$90 millones para cubrir gastos extraordinarios para respuesta de salud pública según las nuevas disposiciones operativas. Ese monto se estableció con base en el dimensionamiento de las necesidades

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

financieras para implementar las medidas de salud pública y la utilización de límites establecidos para la cobertura COVID-19 según el documento GN-2999. El acuerdo suplementario entró en vigencia en la fecha de su suscripción.

**Componente único:** Cobertura financiera estable, eficiente y de rápido acceso para atender oportunamente gastos públicos extraordinarios que podrían producirse durante las emergencias (US\$90 millones monto original; US\$90 millones monto ejecutado). Los gastos elegibles deben cumplir ciertos requisitos establecidos en documento de política CCF (GN-2999-4 y GN-2999-7) y las guías operativas (GN-2999-6). Por ejemplo, no deben estar explícitamente excluidos, deben ser legales según la legislación de la RD y estar contemplados en la Lista de Gastos Priorizados acordada entre el prestatario y el Banco (según directrices operativas de la OMS) dentro del período máximo para la ejecución de recursos (antes del 30 de setiembre de 2021). El documento de préstamo (DR-X1011) también incluye una lista indicativa de gastos elegibles en 8 tipos de desafíos (pilares), que se elaboró para el CCF. Los pilares son: (1) coordinación, planificación y seguimiento a nivel de país, (2) comunicación de riesgos, (3) vigilancia, equipos de respuesta rápida e investigación de casos, (4) puntos de entrada, (5) laboratorios nacionales, (6) prevención y control de infecciones, (7) manejo de casos y (8) Apoyo operativo y aspectos logísticos.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Al momento del diseño del proyecto, las necesidades de desarrollo y realidades del país se encontraban enmarcadas en el contexto de agravamiento de la situación de corto plazo derivada de la pandemia y el esfuerzo de respuesta de la República Dominicana a la misma.

**Situación:** En respuesta a los primeros casos de COVID-19, el 19 de marzo se declara el estado de emergencia, incluyendo la implementación de una serie de medidas de aislamiento y de restricción de movilización de la población. En mayo se inicia el proceso de apertura progresiva, pero a finales de julio el número de casos nuevos se incrementa en 93,5%. A mediados de 2020, se reportan 133.225 casos confirmados y 2.282 muertes, con una perspectiva de aumento en los siguientes meses. El impacto económico de la pandemia había sido profundo hasta ese momento, dado que la economía del país era particularmente vulnerable al sector turismo (que fue uno de los más afectados al inicio, sector que representaba un 8% del PIB en 2019).

**Respuesta de RD:** La capacidad de RD para manejar una pandemia era considerada media (nivel 3 de 5) según la OMS, pero se enfrentaban diversos desafíos respecto a la respuesta inmediata de salud pública. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Agencia de Salud Pública del Caribe lideraron apoyo técnico a los gobiernos de la región, incluido RD, para desarrollar su propio plan para incluir prioridades, acciones y necesidades de financiamiento. En tal contexto, la RD preparó el Plan de Contingencia ante Enfermedad por Coronavirus (PCEC) en marzo de 2020 con el apoyo de la OPS y validado por todos los actores del sector. Luego el PCEC fue actualizado en agosto a través del Plan Operativo de Respuesta a la Emergencia por COVID-19 (POREC) para incluir las prioridades del nuevo gobierno, así como las estimaciones de financiamientos adicionales requeridos para su implementación. Estos planes presentan los desafíos identificados en el país, así como las principales acciones

## 5. RELEVANCIA

planificadas. Los desafíos y acciones son agrupados en los 8 pilares antes mencionados y en un noveno pilar para el mantenimiento esencial de los servicios y sistemas de salud, en línea con las guías de la OMS para la elaboración de este tipo de planes. A nivel de medidas económicas, el gobierno venía implementando medidas fiscales equivalentes al 1,3% del PIB (US\$1.100 millones) con apoyo de organismos multilaterales. Sin embargo, se estimaba la necesidad de pagar costos adicionales para la respuesta sanitaria. El MISPAS estimó que los gastos totales hasta agosto de 2020 habían sido US\$180 millones, con una fracción menor proveniente de multilaterales. El 19 de agosto de 2020 el nuevo gobierno anunció un aumento del presupuesto de salud pública en US\$250 millones (US\$180 destinados al POREC). Esto llevaba no solo a la necesidad de fortalecer la respuesta de sistema de salud sino también a enfrentar restricciones de liquidez y financieras. El país realizó 2 emisiones de bonos luego de declarada la pandemia en 2020 (el 23 de septiembre y el 14 de diciembre), atendiendo en parte las restricciones de liquidez.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El objetivo del proyecto estuvo alineado a las estrategias del Banco. Al momento de la aprobación del proyecto, la Estrategia de País de RD 2017-2020 vigente contenía dentro del área prioritaria de acceso y calidad de servicios básicos, el objetivo estratégico de mejorar la salud de la población (incluyendo entre otros resultados esperados en acceso a servicios primarios y reducción de mortalidad materna). La operación también estuvo alineada a la estrategia de país 2021-2024, durante su ejecución y cierre, particularmente con el objetivo estratégico de mejorar la eficiencia, calidad y cobertura de los servicios públicos en el sector salud, y su resultado esperado de aumentar la inmunidad contra COVID-19. También estuvo alineado a la respuesta del grupo frente a la pandemia (GN-2995 y GN-2996) y en particular en lo relativo a la respuesta inmediata para salud pública y orientar recursos al plan operativo de respuesta a la emergencia.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

El proyecto bajo revisión buscaba atender las necesidades de financiamiento del gobierno de RD para dar respuesta inmediata a la crisis generada por la pandemia de COVID-19, con el objetivo específico de *incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento del país para cubrir gastos públicos extraordinarios relacionados a la emergencia sanitaria*. El análisis de lógica vertical del PCR se enfoca en las características especiales de los proyectos CCF que, si bien son de inversión, no incluyen la definición de actividades a ser financiadas, ni la adquisición de bienes y servicios, como los préstamos de inversión.

Sin embargo, los proyectos CCF están estructurados para ofrecer, por un lado, financiamiento contingente que sea costo-eficiente en comparación con el costo financiero de emitir deuda soberana, disponible en anticipación a una emergencia por desastres naturales o sanitaria. Esta primera parte del objetivo se enfoca en la disponibilidad de recursos contingentes. Además, los proyectos CCF están estructurados para desembolsar el financiamiento contingente cuando ocurra un evento elegible con el fin de que el prestatario pueda atender la emergencia sanitaria o por desastres naturales. Esta segunda parte del objetivo está relacionada con el uso de los recursos y solo se da y es verificable con posterioridad a la ocurrencia del evento elegible. Así lo establece la Propuesta para Expandir la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (CCF) para Incluir Riesgos de

## 5. RELEVANCIA

Salud Pública (GN-2999-4) según la cual, el “objetivo de la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (CCF) es proporcionar a los países miembros prestatarios recursos líquidos significativos inmediatamente después de un desastre natural o un evento de salud pública de proporciones severas a catastróficas para ayudarlos a desplegar asistencia humanitaria, restablecer servicios básicos a la población y otras medidas de respuesta” (GN-2999-4, Anexo I, p.2.1, resaltado agregado).

En consecuencia, el objetivo de desarrollo del proyecto bajo revisión no solo incluye el aspecto presentado por el PCR de incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento del país mediante la estructuración de la cobertura financiera costo-eficiente, que se da y es observable con la aprobación de la operación. El objetivo del proyecto también incluye el aspecto del uso de los recursos para atender la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, a pesar de que éste careció de una orientación hacia resultados ya que fue planteado a nivel de actividad/producto (cubrir gastos públicos extraordinarios relacionados a la emergencia sanitaria). La matriz de resultados del proyecto incluyó indicadores de resultado para medir la parte del objetivo relacionada con la cobertura financiera, pero no incluyó indicadores de resultado para medir lo relacionado con el uso de los recursos para atender la emergencia sanitaria porque según el plan de monitoreo y evaluación *“no es viable definir indicadores específicos a las actividades de respuesta durante la preparación del proyecto, puesto que la ejecución de los recursos del préstamo depende de la Lista de Gastos Priorizados, que es acordado entre el Banco y el país durante la fase de ejecución.”* El país tiene que justificar el uso de los recursos mediante un proceso exhaustivo que incluye una auditoría que verifica el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad de gastos definidos en las guías operativas de la Cobertura COVID-19. Así, se explicitaba que el Ministerio de Hacienda proporcionaría información suficiente sobre el uso específico de los recursos desembolsados y acordaría con el Banco, durante la fase ejecución del proyecto, indicadores complementarios para el PCR.

El objetivo único y su medición se limitaron al despliegue del financiamiento contingente y no contemplaron un objetivo de desarrollo asociado al uso de los recursos. La lógica vertical del proyecto fue clara en la medida en que, para alcanzar el objetivo propuesto, el proyecto contempló un solo componente que le otorgaba al país financiamiento contingente de hasta US\$90.000.000 para implementar las medidas de salud pública relacionadas con atender la emergencia sanitaria generada por COVID-19. En consonancia con las características propias de los proyectos CCF, el proyecto no previó componentes específicos a ser financiados, como sucedería en un proyecto de inversión típico. Sin embargo, definió una lista indicativa de gastos elegibles que hacían parte del Plan Operativo de Respuesta a la Emergencia por COVID-19 (POREC).

En resumen, el proyecto respondió a las necesidades y prioridades del país y estuvo alineado con las estrategias de país del Banco vigentes al momento de su aprobación, ejecución y cierre y con las estrategias institucionales y de atención a la pandemia de COVID. La lógica vertical fue clara, si bien la definición del objetivo específico no estuvo orientada a resultados en lo relacionado con el uso de los recursos contingentes para atender la emergencia sanitaria causada por el COVID.

Con base en lo anterior, OVE califica la relevancia como satisfactoria (Administración: excelente).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 26 de marzo de 2021 y alcanzó la elegibilidad el 30 de marzo de 2021. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados después de la elegibilidad y reflejados en el siguiente ciclo del PMR son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2021 para propósitos de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo único: Incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento del país para cubrir gastos públicos extraordinarios relacionados a la emergencia sanitaria**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1. Disponibilidad: Monto total de cobertura financiera disponible del país para la respuesta de salud pública a la emergencia COVID-19	Millones de US\$	90	180	180	100%	1
2. Costo financiero: Diferencial entre los <i>spreads</i> sobre la LIBOR del préstamo BID y de la deuda externa comercial soberana de la República Dominicana largo plazo	Puntos básicos (pbs)	325	≥200	442	221% *	1
3. Rapidez en el acceso a los recursos: número de días entre la activación de la cobertura y el primer desembolso	Días	29	≤20	21	89%	0,89
4. Gastos públicos ejecutados para la implementación del POREC**	Millones de US\$	90	180	180	100%	1
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0,97</b>

*Nota:* \* El porcentaje logrado para este indicador no se calcula relativo a la línea de base, sino que corresponde al cálculo directo del *spread* logrado respecto al *spread* establecido como meta ( $442 / 200$ ). \*\* Este indicador corresponde a uno de los indicadores de impacto de la matriz de resultados. Sin embargo, OVE lo mapea al objetivo de desarrollo ya que da cuenta de un resultado concreto vinculado al uso de recursos para atender la emergencia.

La matriz de resultados del proyecto incluyó tres indicadores enfocados en la estructuración del financiamiento contingente. El primer indicador midió la cobertura financiera disponible; el segundo, el costo financiero; y el tercero, la rapidez en el acceso de los recursos. OVE incluye además un cuarto indicador de resultado, que había sido planteado como indicador de impacto en la MR.

**Indicador 1 – Disponibilidad:** El indicador medía el monto total de recursos disponibles en el país para financiar gastos extraordinarios. La línea de base incluía montos adicionales que el nuevo gobierno había previsto asignar al MSPSBS y donaciones por US\$1,6 millones de OPS. Al fin del proyecto, el resultado alcanzado y reportado por el PCR (\$1.134 millones) incluía el

## 6. EFECTIVIDAD

financiamiento del BID de US\$90 millones junto con recursos de otras fuentes como los del BM, fondos nacionales y presupuesto suplementario. Al final, esos fondos adicionales fueron por US\$1.044 millones (US\$100 millones provenientes del BM -P174145-), superando la meta. OVE solo considera el aumento en la disponibilidad de recursos contingentes provenientes del proyecto BID, ya que el resultado total no es atribuible enteramente al proyecto. Así contado, el indicador alcanzó su meta.

**Indicador 2 – Costo Financiero:** El indicador busca medir el diferencial del costo financiero de la alternativa de emitir deuda externa comercial y el costo financiero del préstamo del BID representado por su tasa de interés. Ello fue cierto para los tres desembolsos (el desembolso 2 y 3 se realizó en el mismo momento), superando el diferencial meta de 200 pbs (aproximadamente 332 para el primer desembolso y 491 para el segundo, lo que da un promedio de 442).

**Indicador 3 – Rapidez:** El país cumplió con las condiciones para activar la cobertura el 9 de marzo de 2021 y el 26 de marzo solicitó el primer desembolso. El Banco desembolsó los recursos solicitados el 30 de marzo de 2021. Así, entre la fecha de activación y la del primer desembolso transcurrieron 21 días calendario, un día más que la meta, alcanzando el 89% del resultado esperado.

**Indicador 4 – Gasto público ejecutado:** La propuesta de préstamo también incluyó un indicador para medir la evolución del gasto público ejecutado para la implementación del POREC, indicador que clasificó como de impacto. OVE considera que se trata de un indicador de resultado que permite informar sobre el uso general del financiamiento contingente para atender la emergencia sanitaria a través de gasto ejecutado directamente en el plan. El indicador superó su meta, indicando un incremento no solo en financiamiento al país sino también en recursos utilizados en gastos específicos para atender la emergencia, dentro de los que se encuentran los fondos del proyecto. Dado que el resultado final reportado en el PCR (\$1.245 millones) no es enteramente atribuible al proyecto, OVE utiliza el valor de los recursos puestos a disposición por parte del BID, cuya ejecución fue verificada mediante los informes de justificación de gastos de la auditoría de aseguramiento razonable de la firma auditora que se encuentran en convergencia y se resumen en el cuadro 7 del PCR.

### Resultados adicionales no incluidos en la MR del proyecto (no considerados en la calificación):

La matriz de resultados del proyecto no contempló indicadores para medir lo relacionado con el uso específico de los recursos contingentes. Sin embargo, como se anticipaba en el plan de M&E, el PCR recopiló *ex post* información valiosa sobre el uso de recursos (vacunas), aunque es difícil atribuir los incrementos en la tasa de vacunación al proyecto en sí (como el propio PCR explica en el párrafo 2.27). El PCR reporta información vinculada a vacunación y otro posible resultado adicional:

1. Complementariedad: El PCR menciona que el apoyo en vacunación complementa esfuerzos de otros organismos en el país, como el BM, que se enfocó en el impacto socioeconómico del COVID (e.g. mejorar capacidad del sistema de salud y mitigar impacto financiero sobre hogares). Según el PCR esa complementariedad se da por la flexibilidad del instrumento, ante necesidades cambiantes.
2. Tasa de vacunación: El PCR menciona la posible contribución a un resultado esperado por la EBP 2021-2024 de “aumentar la inmunidad contra COVID-19”. El indicador propuesto

## 6. EFECTIVIDAD

de la EBP era tasa de vacunación (población vacunada contra COVID-19 dosis completa %) que a septiembre de 2021 era de 45,6% (dato base) y la cual pasó a 54,9% en julio de 2022 (aunque por diseño las EBP no plantean metas para los indicadores de resultado). Como argumento de contribución a ese resultado el PCR sostiene que los recursos desembolsados por este proyecto financiaron la compra de 6.637.438 dosis, que fueron administradas entre febrero de 2021 y febrero de 2022, un 41% de las 16.171.070 dosis administradas en todo el país hasta diciembre de 2022. Según cálculos del equipo del PCR, al menos 3,6 millones de personas recibieron al menos una dosis de las financiadas por el proyecto. Si bien esta información aporta valor asociado al uso de fondos, no es clara la atribución del resultado de mejora en tasas de vacunación al proyecto, y el PCR tampoco establece si se lograron o no metas establecidas por el POREC en materia de vacunación.

Dado que tres de los cuatro indicadores alcanzaron o superaron sus metas y que un indicador alcanzó el 89% de su meta, la tasa de logro promedio del objetivo único fue 0,97. Adicionalmente, no se midió el indicador de resultado previsto en el plan de seguimiento y evaluación (M&E) para proporcionar información sobre el uso final de los recursos de respuesta sanitaria en el PCR (Beneficiarios que reciben servicios de salud). Por lo anterior, OVE califica la efectividad como satisfactoria (al igual que la Administración).

Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

## 2. Productos

Por la naturaleza de la operación, existe sólo un indicador de producto referente al financiamiento otorgado por el Banco, que coincide con el indicador de resultado 1. La meta era de US\$90 millones la que fue alcanzada en un 100%. Además, el PCR también identifica posterior a la aprobación de la operación que los recursos fueron utilizados en su totalidad para la compra de vacunas.

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

En línea con la guía general para PCR para operaciones CCF, el PCR muestra un análisis de costo-efectividad comparando los parámetros de financiamiento del préstamo CCF del BID, con la emisión de deuda externa soberana a 10 años. El PCR realiza la comparación en torno a dos aspectos:

**i) Costo financiero.** El análisis costo-efectividad *ex post* se realiza comparando el valor presente neto de costos de financiamiento alternativos al del préstamo. Para el cálculo del costo del préstamo del BID se usa el supuesto del uso de la opción de tasa fija a partir del segundo año del préstamo (tasa calculada por el departamento de finanzas). Para el cálculo del costo de la emisión de bonos se usa un vencimiento a 10 años con una amortización tipo bullet, con una tasa de interés que toma la prima de riesgo del país en el mercado internacional al activar la cobertura. Ambos cálculos de valor presente neto aplican una tasa de descuento de 12%. En tal escenario, el VPN del costo del préstamo contingente de US\$90 millones sería US\$36,26 millones, mientras que el VPN del costo de la alternativa (emisión de deuda soberana por el mismo monto) alcanzaría a US\$52,42 millones, dando como resultado un 30,8% de ahorro al utilizar el contingente frente a la alternativa de bonos.

## 7. EFICIENCIA

**ii) Rapidez en el acceso a los recursos.** La operación permitió acceder a los recursos del préstamo contingente en 21 días calendario, contados a partir de la activación de la cobertura (fecha en que el país cumple con las condiciones contractuales de elegibilidad general para solicitar desembolsos) hasta el día en que se hizo efectivo el desembolso de recursos del préstamo (fecha valor del primer desembolso). El tiempo promedio que demoraba el Banco en poner a disposición al país de recursos mediante préstamos de inversión regulares era de 29 días (promedio entre 2017 y 2020). Otras fuentes de financiamiento, como la emisión de bonos soberanos por US\$3.800 millones el 23 de septiembre de 2020, tardaron 90 días desde la aprobación de la modificación de presupuesto necesaria para la emisión. Otra emisión, la del 14 de diciembre de 2020, tardó 100 días desde la autorización del Congreso. Así desde un punto de vista financiero el préstamo contingente permitió al país acceder a recursos de un modo más rápido que las alternativas.

La calificación de eficiencia es, por tanto, Excelente (Administración: Excelente).

Calificación de eficiencia	Excelente
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Los resultados alcanzados en materia de disponibilidad de recursos contingentes son de carácter inmediato. El PCR argumenta que algunas condiciones favorecen la continuación de resultados.

Por un lado, el Ministerio de Hacienda ha mostrado interés en una reposición de los recursos bajo el préstamo contingente EC-X1011, y en la ampliación de la cobertura para incluir la Modalidad II para todas las emergencias de salud pública. Sin embargo, el PCR no describe si ese interés implica o no una solicitud formal al Banco para la reposición.

Por otro lado, se han registrado aprendizajes de operaciones ya ejecutadas dentro de la CCF en materia de mecanismo de ejecución y reglamento operativo que han favorecido el mantenimiento de resultados. En particular, según el PCR, durante la ejecución de la operación se mitigó el riesgo de errores en la justificación de gastos mediante la aplicación de las medidas incluidas en el Reglamento Operativo. Las medidas incluyen: (i) priorización e identificación a través de la lista indicativa; (ii) la definición de lineamientos para reconocimiento de vacunas aplicadas e información de soporte requerida; (iii) seguimiento y coordinación permanente entre el Banco, el MH y el MISPAS; (iv) auditoría de aseguramiento razonable para verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, identificar desviaciones y permitir ajustes; y (v) informes de justificación e informe de uso adecuado de recursos.

Con base en la implementación de estas medidas se identificó que “la capacidad de rendición fue un desafío al inicio, cuando aún se contemplaba la financiación de los bienes adquiridos a través del Convenio suscrito entre el MHCP y la OPS”, debido a retos en i) identificación y acuerdo sobre equipamiento requerido, ii) aspectos logísticos (embarque y desduanaje de adquisiciones) y iii) retrasos en entrega y distribución de adquisiciones. Asimismo, según el PCR, la implementación de la auditoría externa de aseguramiento razonable fue rigurosa, y dadas las dificultades, requirió realizar ajustes al cronograma de la auditoria. Asimismo, ello

## 8. SOSTENIBILIDAD

derivó que a fin de salvaguardar el uso adecuado de los recursos del préstamo el prestatario solicitara la actualización de la Lista de Gastos Priorizados para destinar el monto total de los recursos del préstamo a vacunas.

### 2. Desempeño de salvaguardias

En línea con lo establecido en la propuesta de préstamo, el PCR explica que esta operación no requiere clasificación (según la Directiva B.13) y que no se prevén impactos negativos ambientales ni sociales. Asimismo, el contrato de préstamo incluye en la cláusula 3.05.b la lista de gastos excluidos, los cuales no pueden ser financiados con los recursos del préstamo, entre ellos el financiamiento permanente de infraestructura.

La calificación es excelente, misma calificación otorgada por la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Excelente
--------------------------------	-----------

## 9. RESULTADO GENERAL

El proyecto tuvo relevancia satisfactoria ya que, aunque estuvo alineado con la estrategia del Banco y prioridades corporativas, la lógica del proyecto estuvo planteada con un foco en la puesta a disposición del país de financiamiento contingente, dejando por fuera la parte relacionada con el uso de los recursos para atender la emergencia sanitaria. La efectividad fue satisfactoria, logrando las metas esperadas por el proyecto en un promedio de 97%. Por su parte la eficiencia y sostenibilidad fueron excelentes.

Calificación de resultado general	Exitoso
-----------------------------------	---------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Esta fue la segunda operación en ejecución para la que se suscribió un contrato modificadorio con el fin de incorporar la cobertura COVID-19. Dadas la urgencia en 2020 y el proceso de solicitud de ampliación de RD, el Banco diseñó y aprobó esta operación bajo el instrumento CCF que permitió poner a disposición del país recursos contingentes para atender la emergencia causada por el COVID. Ello dependió en gran medida de lecciones previas (e.g. en la elaboración de guías operativas que permitieron establecer una secuencia clara de procesos y responsabilidades). El diseño flexible de la operación permitió además actualizar el reglamento operativo y la lista de gastos priorizados, permitiendo reorientar los recursos de la operación al financiamiento de vacunas, atendiendo necesidades que fueron surgiendo durante la pandemia (y evitando retrasos asociados a retos no previstos).

Sin embargo, la formulación del objetivo del préstamo y sus resultados esperados se enfocaron en el traspaso de recursos desde el Banco, sin incorporar una previsión de la evaluación del uso de los recursos una vez desembolsados.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 2. Calidad de la supervisión

Durante la ejecución, el Banco fue flexible ante la necesidad de cambios. Además, según el PCR, mediante la participación de la división SPH se apoyó el establecimiento de criterios para el financiamiento de vacunas, identificando tipo de vacunas elegibles y la documentación de soporte requerida. También se realizó una estrategia de coordinación y acompañamiento permanente con el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Salud. Asimismo, la auditoría externa de aseguramiento razonable permitió verificar el cumplimiento de criterios de elegibilidad. También fue valiosa la recopilación *ex post* de información asociada a las dosis de vacunas financiadas.

Cabe notar que no se mencionan elementos de la supervisión en cuanto al PMR, ya que este no es requerido para este tipo de operación y efectivamente no contiene información. Pese a este hecho, si se tenía un plan de M&E bien definido, pero no es claro que se haya seguido durante la supervisión y obtenido la información de los beneficiarios y otros indicadores que se anticipaban con la frecuencia esperada. Por esta razón, OVE asigna la calificación de Satisfactorio.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca el desempeño positivo del prestatario tanto por parte del Ministerio de Hacienda como el de Salud Pública. Hacienda realizó gestión de plazos, desembolsos y proceso de auditoría coordinando con Ministerio de Salud y Servicio Nacional de Salud. Sin embargo, durante la implementación existieron retos no anticipados (ya mencionados en relevancia y sostenibilidad) para financiar la lista de gastos priorizados, asociados a las adquisiciones del convenio firmado entre el país y la OPS. Estos gastos, a solicitud del país, finalmente no fueron financiados por la operación, y fueron cubiertos por recursos propios del país. Por otra parte, la Vicepresidencia de la República y el Viceministro de Fortalecimiento del Sector Salud coordinaron con otras áreas del ministerio y del sistema de salud para recopilar la información de las vacunas colocadas. OVE está de acuerdo con la calificación satisfactoria otorgada por la Administración.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR identificó 5 hallazgos y 5 recomendaciones relacionados tanto con el diseño como con la implementación de la operación. Sin embargo, en la mayoría de los casos la descripción de los mismos es genérica, lo que limita su utilización para futuras operaciones.

Ejemplos de recomendaciones relevantes pero genéricas son: (a) continuar el diálogo con el gobierno para incorporar enfoque *ex ante* de riesgos de salud (recomendación 1), e (b) incorporar las lecciones aprendidas sobre diseño e implementación (recomendación repetida en recomendación 2, 3 y 6 pero que no clarifica en cada caso a qué lección se refiere). En

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

ambos casos el PCR no aporta información específica sobre el diálogo con el gobierno o las lecciones aprendidas que permitan interpretar y aplicar las recomendaciones. La flexibilidad demostrada por el instrumento, si bien es señalada como una lección, es un aspecto del diseño de este tipo de instrumentos, no una lección como tal. Por otro lado, la sección, y el PCR en general, no describen cómo la aplicación de esa flexibilidad podría arrojar lecciones sobre cómo establecer mejores objetivos y resultados esperados en futuras operaciones (una dificultad clara de evaluabilidad para este tipo de instrumentos).

Otro ejemplo es que tanto la recomendación 1 como la recomendación 4 plantean la importancia de promover un enfoque *ex ante* de riesgos de salud pública (con mecanismos de gestión integrados). La recomendación es relevante, debido a que se dirige a mejorar la capacidad de respuesta del país y además permitiría establecer resultados esperados independientes de los eventos que activan el préstamo, incrementando la relevancia de este tipo de operaciones (incluyendo por ejemplo indicadores de monitoreo y de resultados específicos, medibles *ex ante* y *ex post*). Sin embargo, el documento no aporta información sobre las lecciones específicas asociadas a la implementación durante el COVID y cómo ello podría mejorar el diseño de futuras operaciones. Por ejemplo, la recomendación 4 deja dudas sobre cuáles fueron las principales fallas a nivel de coordinación interinstitucional que se deben arreglar o en qué áreas se requiere generar entrenamientos y simulacros, o cuáles son las bases para diseñar mecanismos de gestión integrada *ex ante* en casos de pandemia.

Los hallazgos 5 y 6 mencionan complicaciones para la entrega y distribución de bienes bajo el acuerdo entre el país con la OPS. Estos hallazgos son poco descriptivos (tanto en la sección como en el resto del PCR) pues no se establece un diagnóstico sobre sus causas. Además, para atender el problema la recomendación 5 está dirigida al país (al fortalecimiento de las direcciones encargadas de manejo del equipamiento del MISPAS y el SNS, así como al fortalecimiento de la cadena logística del país) y no a cómo el Banco debería apoyar a evitar o mitigar esas complicaciones en futuras operaciones CCF u operaciones típicas de inversión. Paralelamente la recomendación 6 no clarifica cuáles son las lecciones aprendidas que deberían incorporarse a convenios y reportes con otros organismos internacionales (de hecho, si ello fue un problema, no está descrito en ninguna sección del PCR).

Adicionalmente, OVE destaca dos puntos sobre los cuales sería útil contar una reflexión sobre lecciones aprendidas:

- i) Respecto al valor agregado de este tipo de instrumento. Dado que el país tuvo acceso a más fuentes de financiamiento, buena parte aprobadas previo a esta operación, sería importante una discusión más profunda sobre los resultados que no habrían sido posibles sin el acceso rápido y eficiente a estos recursos (análisis del contrafactual).
- ii) En cuanto a la efectividad y eficiencia de los recursos utilizados. Si bien se da cuenta del monto utilizado, y el posible número de beneficiarios atendidos y aumentos en tasas de vacunación, no queda claro si ese avance en materia de tasa de vacunación fue razonable, así como si los costos incurridos en vacunas fueron razonables.

### 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR cubre las dimensiones requeridas por las Directrices para PCR. Presenta evidencia clara, analiza cada uno de los resultados esperados, contiene un análisis de costo-efectividad sólido, cita la documentación relevante respecto a la respuesta del Banco a la pandemia y a la respuesta del país. Sin embargo, existen oportunidades de mejora en el análisis de relevancia, efectividad y eficiencia, específicamente en cuanto a analizar el diseño y desempeño del proyecto relacionado no solo con el traspaso de recursos, sino también con su uso para alcanzar un objetivo de desarrollo a nivel del país. El PCR tampoco realizó un diagnóstico sobre qué determinó las demoras en la justificación de los gastos y la necesidad de cambio de la lista de gastos priorizados. Esa carencia determinó que los hallazgos y recomendaciones no incorporaran lecciones específicas asociadas a la experiencia adquirida en este proyecto. En general los hallazgos y recomendaciones podrían fortalecerse, siendo más concretos e incorporando una reflexión sobre el valor agregado del instrumento, y la efectividad y eficiencia desde la perspectiva del uso de los recursos de la operación.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Apoyo a los GAD en Vialidad Provincial - PROVIAL			
<b>Número(s) de proyecto</b>	EC-L1125			
<b>Número(s) de préstamo</b>	3135/OC-EC			
<b>Monto original</b>	US\$60.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2013			
<b>Fecha original de cierre</b>	Mar 28, 2019			
<b>Fecha real de cierre</b>	Ene 8, 2021			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>				
<b>Prestatario</b>	República de Ecuador			
<b>Unidad ejecutora</b>	Banco del Estado (BdE) y Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). Subejecutores: Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales (GAD)			
<b>Sector</b>	Transporte			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$94.600.000 (BID US\$60.000.000, GdE US\$34.600.000)	US\$95.355.979,26 (BID US\$59.363.606,20, GdE US\$35.992.373,06)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>	US\$636.393,80			

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La Propuesta de Préstamo (PP) enunció que el objetivo del programa de obras múltiples PROVIAL era contribuir a la conectividad de las 23 provincias continentales del Ecuador proveyendo acceso a zonas productivas y a regiones con deficiente conectividad, mediante el mejoramiento de la red vial a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales (GAD), coadyuvando a la promoción de una mayor equidad en el crecimiento económico del país y contribuyendo a facilitar el acceso a bienes y servicios sociales y de transporte.

La Matriz de Resultados (MR) de la PP expuso como objetivo general “Incrementar la productividad y conectividad del territorio bajo jurisdicción de las provincias”. El PCR utiliza este objetivo general.

La Propuesta de Préstamo expuso que: “Dada la interacción entre la logística, la competitividad y el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), los objetivos específicos del programa son: (i) facilitar el desarrollo de corredores productivos y logísticos en las provincias mediante el desarrollo de vialidad provincial vinculada con la actividad productiva; (ii) apoyar la equidad económica de las provincias al facilitar el acceso a servicios sociales y la vinculación de territorios aislados; (iii) incorporar medidas para la circulación segura del transporte no motorizado en los caminos intervenidos; (iv) capacitar y apoyar a los GAD para incorporar medidas de gestión de su patrimonio vial; v) fortalecer y mejorar el proceso de preparación de estudios técnicos y diseños de ingeniería de proyectos; y vi) promover la movilidad sostenible”.

Por otra parte, la MR de la PP incluyó un solo resultado esperado que el PCR interpretó como el único objetivo específico del programa.

Ese objetivo específico del programa se expone en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar las condiciones de accesibilidad, eficiencia y seguridad de vías prioritarias de la red vial provincial, mediante la rehabilitación de vías que conectan a centros de producción y/o servicios sociales básicos.

El objetivo específico expuesto se relaciona con las obras civiles de rehabilitación vial propuestas en el Componente 2 del programa.

No se incluyeron objetivos específicos relacionados con el “Componente 3. Fortalecimiento de los GAD para la gestión del patrimonio”.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Estudios de preinversión** (US\$4.950.000 monto original; US\$2.094.178,69 monto ejecutado). Financiaría diseños de ingeniería y estudios de factibilidad, ambientales, técnicos, de implementación de ciclovías, seguridad vial y otros análisis requeridos para contratar y construir los proyectos viales. Estos recursos los aportará el BdE a los GAD en calidad de no reembolsables.

**Componente 2: Obras civiles** (US\$84.350.000 monto original; US\$89.780.635,85 monto ejecutado). Financiaría la contratación de obras civiles de ampliación, mejoramiento y/o rehabilitación de vías bajo jurisdicción provincial que se irían eligiendo paulatinamente durante la ejecución. Las obras financiadas serían parte de programas de gestión vial provincial, orientadas a la promoción de las economías rurales y regionales. También cubriría los costos

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

de asesoría y fiscalización técnica y socio ambiental. Los recursos del préstamo que aportaría el BdE a los GAD serían en calidad de no reembolsables.

##### **Componente 3: Fortalecimiento de los GAD para la gestión del patrimonio**

**vial** (US\$3.200.000 monto original; US\$2.281.067,49 monto ejecutado). Financiaría diagnósticos, inventarios viales e implementación de sistemas de gestión del patrimonio vial en las 23 provincias continentales. Para asegurar la participación de todas las provincias se trabajará por subgrupos de provincias con características similares, con el apoyo de universidades y eventualmente firmas consultoras que adecúen el fortalecimiento en particular para cada grupo y cada GAD. El fortalecimiento a los GAD está enfocado a mejorar: (i) la capacidad para la planificación estratégica, monitoreo y evaluación: que incluye el financiamiento de inventarios viales, sistemas de información, equipos de monitoreo de pavimentos, diagnósticos institucionales de las direcciones viales provinciales y el diseño e implementación de la estructura organizativa necesaria para mejorar: a) la gestión integral; b) el mantenimiento; c) la seguridad; y d) la logística, promoviendo la preservación del patrimonio vial provincial; y (ii) la capacidad de gestión, que incluye, consultorías que apoyen los procesos de contratación y acompañamiento de la ejecución del Componente 2, durante la ejecución de obras, así como soporte técnico en temas de transporte de carga, logística, seguridad vial, aspectos sociales y ambientales.

**Componente 4: Administración del programa** (US\$2.100.000 monto original; US\$1.200.097,23 monto ejecutado). Financiaría cuatro tipos de actividades: (i) las auditorías integrales del programa; (ii) las consultorías de gestión de resultados y medición de indicadores; (iii) las consultorías puntuales de apoyo en la gestión fiduciaria, técnica y socioambiental del programa; y (iv) la auditoría socio-ambiental del programa, de ser necesario.

En la tabla que sigue se presentan los costos del programa.

EC-L1125	Costos estimados PP					Costos estimados - 5ta reprogramación de recursos					Costos Actuales					Cambios
	BID (US\$)	Aporte local		Total	%	BID (US\$)	Aporte local		Total	%	BID (US\$)	Aporte local		Total	%	
		BdE	CONCOPE				BdE	CONCOPE				s.d.	s.d.	s.d.	2.094.178,69	2,2%
Componente 1: Estudios de preinversión	4.950.000	0	0	4.950.000	5,2%	854.638	1.281.957	0	2.136.595	2,3%	s.d.	s.d.	s.d.	2.094.178,69	2,2%	-58%
Componente 2: Inversión (Obras civiles)	50.350.000	34.000.000	0	84.350.000	89,2%	55.463.697	32.968.043	0	88.431.740	93,5%	s.d.			89.780.635,85	94,2%	6%
Componente 3: Fortalecimiento de los GAD	3.200.000	0	0	3.200.000	3,4%	3.200.000	0	0	3.200.000	3,4%	s.d.	s.d.	s.d.	2.281.067,49	2,4%	-29%
Componente 4: Administración del programa	1.500.000	400.000	200.000	2.100.000	2,2%	481.665	150.000	200.000	831.665	0,9%	s.d.	s.d.	s.d.	1.200.097,23	1,3%	-43%
<b>TOTAL</b>	<b>60.000.000</b>	<b>34.400.000</b>	<b>200.000</b>	<b>94.600.000</b>		<b>60.000.000</b>	<b>34.400.000</b>	<b>200.000</b>	<b>94.600.000</b>		<b>59.363.606,20</b>	<b>35.992.373,06</b>	<b>95.355.979,26</b>			

Notas: s.d.: sin datos.

Incluye costos totales estimados e incurridos. Los costos actuales aportados por el GdE se calcularon por diferencias ya que no fueron reportados específicamente.

Fuentes: Contrato de préstamo, PCR, Informe de auditoría integral del programa.

Durante la preparación del programa, se habían identificado un número importante de proyectos en avanzado estado de preparación, cuya contratación podría iniciarse en 2014. En este contexto, el documento de préstamo menciona que, de ser necesario, el Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados para el programa antes de la fecha de aprobación del préstamo por parte del Directorio Ejecutivo, hasta por un 20% del valor del préstamo (es decir, US\$12 millones), siempre que hayan cumplido los requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberían haberse efectuado a partir de la fecha de aprobación del Perfil de Proyecto (6 de agosto de 2013), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

El programa tuvo dos modificaciones. La primera en octubre de 2014 que reasignó costos de aporte local entre componentes y especificó que los recursos que aportaría el BdE a los GAD podrían tener calidad de reembolsables o no rembolsables. La segunda modificación de mayo de 2016 estableció que todas las referencias en los Contratos al “Banco del Estado” u “Organismo Ejecutor” se entenderán como referencias al Banco de Desarrollo del Ecuador B.P., actuando en su capacidad como Organismo Ejecutor en los programas y/o proyectos materia de los Contratos. Además, según el informe de auditoría integral del programa (Enlace electrónico opcional 7 del PCR, EEO#7), el programa tuvo cinco reprogramaciones de costos desde 2018 que implicaron cambios entre categorías y subcategorías de recursos. En la tabla anterior, se presentan los costos de la última reprogramación efectuada.

El plazo de ejecución del programa se extendió 30 meses debido a demoras producidas por los estados de excepción emitidos durante la pandemia de COVID-19, que restringieron la circulación. Asimismo, se produjo un incremento promedio del plazo de las obras ejecutadas de 6,3 meses, y la obra con mayor demora tuvo un incremento de plazo de 14,3 meses.

Según el informe final del programa (Enlace electrónico opcional 8 del PCR, EEO#8), el programa tuvo cuatro ampliaciones de plazos, a saber: 10 meses en enero de 2020, 10 meses en noviembre de 2020, 4 meses en marzo de 2021 y 6 meses en septiembre de 2021.

Además, el programa experimentó la cancelación de US\$636.393,80 del préstamo.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Previo a la aprobación del programa, la Red Vial Provincial (RVP) contaba con 5.073,58 km de pavimento en buen estado, equivalente al 7,7% de la RVP. Esta problemática afectaba la conectividad, lo cual limitaba acceso a mercados para la comercialización de sus productos y servicios públicos como salud y educación.

Al momento de aprobación del programa, sus objetivos estuvieron alineados con el “Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013” que en su estrategia territorial nacional buscó jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad para propiciar la integración y la cohesión territorial. Entre las principales políticas relacionadas a los objetivos del programa, pueden citarse: (i) promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica” mediante, entre otras acciones, la jerarquización y mejora de los servicios relacionados con la vialidad, transporte terrestre, aéreo, marítimo, señalización, tránsito y logística; (ii) fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos de vialidad; (iii) mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, que favorezca el comercio interno y externo, y la integración nacional y regional. Además, este plan de desarrollo exponía que una adecuada categorización de estas infraestructuras nacionales requiere una articulación con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Se indicaba que para el tratamiento adecuado de la vialidad, construcción, reparación, mejoramiento y mantenimiento de las vías, se debería propiciar el trabajo mancomunado entre los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, mediante el establecimiento de acuerdos que permitan una clara responsabilidad de funciones, y que también permitan la complementariedad entre sistemas de movilidad y transporte.

## 5. RELEVANCIA

Durante la ejecución, los objetivos del programa estuvieron alineados con el “Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017”, que buscó profundizar la articulación e integración territorial, promoviendo los procesos de desconcentración y descentralización y reconociendo al desarrollo de la vialidad como un sector prioritario de articulación. Además, el PNBV 2013-2017 estableció el objetivo de “impulsar la transformación de la matriz productiva” (objetivo 10), que incluyó la política de “Impulsar las condiciones de competitividad y productividad sistémica necesarias para viabilizar la transformación de la matriz productiva y la consolidación de estructuras más equitativas de generación y distribución de la riqueza” (política 10.9) enunciando los lineamientos estratégicos de: “Fomentar la inversión en logística, transporte e infraestructura y telecomunicaciones, para fortalecer la comercialización de la producción nacional, fomentar las actividades encadenadas a las industrias básicas y crear condiciones locales a nivel tecnológico y organizacional, con pertinencia cultural y ambiental, garantizando la inclusión y sostenibilidad” y “Fortalecer y ampliar el acceso al servicio de transporte multimodal, facilitando la movilidad de pasajeros y mercancías”. Asimismo, durante la ejecución y a su fecha de cierre, el programa estuvo alineado al Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” 2017-2021, reconoció que el sector de infraestructura había sido uno de los principales beneficiarios de la política pública de inversión y había servido para crear las bases del crecimiento económico del país, y que sectores como transporte (modos y medios) habían experimentado mejoras sustanciales desde 2007, existiendo aún el reto es generar la sostenibilidad que requiere el sector para mantener dicha infraestructura, especialmente la vial, trabajando en conjunto con el sector privado. En su Eje 2: “Economía al Servicio de la Sociedad” enunció el objetivo 5 de “impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria”, que incluyó las metas de “incrementar a 10.500 km la red vial estatal a 2021” e “incrementar a 30,24% el mantenimiento de la red vial estatal con modelos de gestión sostenibles hasta 2021”. Además, en el “objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural” incluyó la política “6.6 Fomentar en zonas rurales el acceso a servicios de salud, educación, agua segura, saneamiento básico, seguridad ciudadana, protección social rural y vivienda con pertinencia territorial y de calidad; así como el impulso a la conectividad y vialidad nacional”.

## 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El programa estuvo alineado con la EBP 2012-2017 (GN-2680), vigente al momento de la aprobación y durante la implementación. Esta EBP identificó al sector de Transporte y Logística como uno de los sectores prioritarios y definió el objetivo estratégico de “mantener y expandir el sistema nacional multimodal de movilidad y transporte”.

Durante la implementación y hasta su cierre, el programa estuvo alineado con la EBP 2018-2021 (GN-2924) y su objetivo estratégico de “promover el acceso a mercados de exportación” en el área prioritaria de “apoyo a la productividad y desarrollo del sector privado como impulsores del crecimiento”, a través de la “mejora del desempeño logístico”. Se estableció específicamente que el Banco apoyaría proyectos de infraestructura que mejoren la conectividad local e internacional y reduzcan los costos logísticos.

Asimismo, el programa respondió a la prioridad institucional estratégica del Banco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (AB-2764) de 2010: “(b) infraestructura para la competitividad y el bienestar social” a través del producto previsto “Kilómetros de vías interurbanas construidas o mantenidas/mejoradas” y su efecto directo “aumento de la

## **5. RELEVANCIA**

cobertura de caminos pavimentados". El programa es consistente con el objetivo del Banco de otorgar préstamos a países pequeños y vulnerables.

Estuvo alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3190-2), y los desafíos de desarrollo de productividad e innovación, e integración económica, mediante la inversión en mejora de carreteras.

El programa estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la construcción de infraestructura y rehabilitación vial. También fue consistente con el Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-6) y el Marco de Resultados Corporativos 2020-2030 (GN-2727-12), a través del indicador "caminos construidos o mejorados (km)".

Asimismo, de acuerdo con el PCR, el programa fue consistente con el Marco Sectorial de Transporte (GN 2740-7) 2016-2020, al contribuir a las dimensiones de: (i) consolidar mejoras en cobertura, capacidad, calidad y conectividad de la infraestructura; y (ii) fortalecer la institucionalidad de los organismos públicos aumentando la eficiencia institucional y de gasto público. También fue consistente con el Marco Sectorial de Transporte de 2020 (GN 2740-12) y sus líneas de acción: (i) promover la movilidad de pasajeros urbana e interurbana eficiente, inclusiva, sostenible y de calidad, a través del aumento de la capacidad, cobertura y calidad de las redes viales de transporte interurbano; (ii) mejorar el desempeño logístico de ALC a través de inversiones en infraestructura sostenible y la promoción de una mayor eficiencia y calidad en los servicios, a través de la mejora en la conectividad entre zonas productivas, centros de consumo y nodos de comercio exterior; y (iii) Incrementar la disponibilidad de información y conocimiento sobre el sector, para desarrollar políticas públicas de transporte basadas en análisis de datos y evidencias empíricas.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

En general, la lógica vertical del diseño del programa fue clara. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos, el objetivo específico y el objetivo general del programa expuesto en la PP. El diseño del programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

En general, las actividades previstas en la PP (estudios de factibilidad y diseños de ingeniería, auditorías de seguridad vial, estudios socio-ambientales y de adaptación al cambio climático, ampliación, mejora y rehabilitación de carreteras provinciales, inventarios viales provinciales, sistema de información para gestión del patrimonio vial, capacitación de funcionarios, planes de gestión vial con no objeción del BID, estudios logísticos con no objeción del BID) fueron apropiadas para lograr los productos previstos, que permitirían lograr el objetivo específico y el objetivo general del programa.

En el diseño del programa, si bien no se incluyó objetivo específico relacionado al componente de fortalecimiento institucional, se incluyeron indicadores relacionados a ese componente bajo el único objetivo específico definido. Además, a pesar de que solo se ejecutó una obra de las previstas en la muestra representativa de la PP y se incluyeron otras obras, los indicadores de resultado relacionados a los tramos intervenidos se mantuvieron para todas las obras ejecutadas, registrándose adecuadamente los valores correspondientes a línea de base, meta y valor logrado para todos los tramos.

## 5. RELEVANCIA

La lógica vertical del programa se mantuvo durante la implementación del programa. El programa fue aprobado bajo la modalidad de obras múltiples y experimentó varios cambios en las obras ejecutadas con relación a las obras de la muestra representativa de la PP. Sin embargo, el producto relacionado a las obras viales (Componente 2) no cambió ya que se refería a km de vías bajo jurisdicción provincial atendidos por el programa (ampliados, mejorados y rehabilitados). Cabe señalar además que, si bien solo se ejecutó una de las 9 obras incluidas en la muestra representativa de la PP, finalmente el programa ejecutó más obras y km de los previstos en el diseño de la operación.

Durante la implementación existieron demoras que se tradujeron en la extensión del programa en treinta meses, cuyas causas se han expuesto en la sección “4. Componentes del Proyecto”. La no ejecución de obras que habían sido incluidas en la muestra representativa de la PP (que fueron reemplazadas por otras obras similares) y las demoras evidenciadas en la ejecución no afectaron la lógica vertical del programa.

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del programa. En general, la lógica vertical del diseño del programa fue adecuada. No se incluyó en el diseño un objetivo específico relacionado al componente de fortalecimiento institucional, aunque sí se incluyeron indicadores relacionados a ese componente bajo el único objetivo específico definido. La lógica vertical del programa se mantuvo durante la implementación del programa pese a los cambios en las obras inicialmente previstas.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del programa como Excelente (Administración: Excelente).

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 16 de diciembre de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 17 de noviembre de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2014 para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

El programa incluyó un solo objetivo específico que se analiza a continuación.

**Objetivo 1: Mejorar las condiciones de accesibilidad, eficiencia y seguridad de vías prioritarias de la RVP, mediante la rehabilitación de vías que conectan a centros de producción y/o servicios sociales básicos.**

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P(a))	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Costo de operación vehicular (COV) en los tramos intervenidos por el programa. US\$/ Vehículo-Viaje: Liviano (L); Bus (B); y Camión mediano (C)	US\$ / Vehículo-viaje	10,97	7,62 (PCR)	5,20 (PCR)	172,24 (PCR)	1,00 (PCR) No considerado apropiado (OVE)
1.1.1 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Durán Tambo – Zhucay	US\$ / Vehículo-viaje	4,32	2,64	0,99	198	1,00
1.1.2 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Magro – Boquerón, Fase 1	US\$ / Vehículo-viaje	0,96	0,54	0,49	112	1,00
1.1.3 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Puente Negro - El Vainillo	US\$ / Vehículo-viaje	6,53	3,54	1,94	154	1,00
1.1.4 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	US\$ / Vehículo-viaje	5,14	3,15	1,92	162	1,00
1.1.5 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Utuana - Tacamoros	US\$ / Vehículo-viaje	7,1	3,76	1,94	154	1,00
1.1.6 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	US\$ / Vehículo-viaje	2,36	1,18	0,98	117	1,00
1.1.7 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Puerto Pechiche - México Lindo	US\$ / Vehículo-viaje	2,01	1,17	0,63	164	1,00
1.1.8 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Virginia 1 -Virginia 2 – La Colonia	US\$ / Vehículo-viaje	4,04	2,42	1,22	174	1,00
1.1.9 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo	US\$ / Vehículo-viaje	2,09	1,43	0,913	178	1,00
1.1.10 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Chone - Boyacá	US\$ / Vehículo-viaje	10,28	6,52	2,923	196	1,00
1.1.11 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Guale - Cerro de la Cruz	US\$ / Vehículo-viaje	2,25	1,71	1,268	182	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

1.1.12 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Lodana - Sucre	US\$ / Vehículo-viaje	3,71	2,99	1,71	278	1,00
1.1.13 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Tosagua - Km 20	US\$ / Vehículo-viaje	4,28	2,90	1,747	184	1,00
1.1.14 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo	US\$ / Vehículo-viaje	7,92	3,78	2,06	142	1,00
1.1.15 Costo de operación vehículo liviano – Tramo Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	US\$ / Vehículo-viaje	1,07	0,61	0,48	128	1,00
1.1.16 Costo de operación Bus – Tramo Durán Tambo – Zhucay	US\$ / Vehículo-viaje	14,37	10,39	5,42	225	1,00
1.1.17 Costo de operación Bus – Tramo Magro – Boquerón, Fase 1	US\$ / Vehículo-viaje	2,97	1,38	2,31	42	0,42
1.1.18 Costo de operación Bus – Tramo Puente Negro - El Vainillo	US\$ / Vehículo-viaje	25,55	11,71	8,8	121	1,00
1.1.19 Costo de operación Bus – Tramo Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	US\$ / Vehículo-viaje	12,54	7,70	8,79	77	0,77
1.1.20 Costo de operación Bus – Tramo Utuana - Tacamoros	US\$ / Vehículo-viaje	28,61	14,37	15,69	91	0,91
1.1.21 Costo de operación Bus – Tramo Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	US\$ / Vehículo-viaje	Sin información	Sin información	Sin información	--	No considerado por OVE (no existía servicio de buses en Línea de Base)
1.1.22 Costo de operación Bus – Tramo Puerto Pechiche - México Lindo	US\$ / Vehículo-viaje	7,8	3,90	3,15	119	1,00
1.1.23 Costo de operación Bus – Tramo Virginia 1 -Virginia 2 – La Colonia	US\$ / Vehículo-viaje	17,29	10,31	5,75	165	1,00
1.1.24 Costo de operación Bus – Tramo Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo	US\$ / Vehículo-viaje	6,63	4,06	4,54	81	0,81
1.1.25 Costo de operación Bus – Tramo Chone - Boyacá	US\$ / Vehículo-viaje	19,56	12,25	13,52	83	0,83

## 6. EFECTIVIDAD

1.1.26 Costo de operación Bus – Tramo Guale - Cerro de la Cruz	US\$ / Vehículo-viaje	5,42	3,95	6,29	-59	0,00
1.1.27 Costo de operación Bus – Tramo Lodana - Sucre	US\$ / Vehículo-viaje	14,37	12,36	9,11	262	1,00
1.1.28 Costo de operación Bus – Tramo Tosagua - Km 20	US\$ / Vehículo-viaje	13,09	8,06	7,97	102	1,00
1.1.29 Costo de operación Bus – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo	US\$ / Vehículo-viaje	31,54	12,62	9,45	117	1,00
1.1.30 Costo de operación Bus – Tramo Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	US\$ / Vehículo-viaje	8,1	3,68	2,7	122	1,00
1.1.31 Costo de operación Camión – Tramo Durán Tambo – Zhucay	US\$ / Vehículo-viaje	18,7	11,52	5,08	190	1,00
1.1.32 Costo de operación Camión – Tramo Magro – Boquerón, Fase 1	US\$ / Vehículo-viaje	2,81	1,68	2,18	56	0,56
1.1.33 Costo de operación Camión – Tramo Puente Negro - El Vainillo	US\$ / Vehículo-viaje	24,62	12,42	8,35	133	1,00
1.1.34 Costo de operación Camión – Tramo Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	US\$ / Vehículo-viaje	10,38	6,51	8,32	53	0,53
1.1.35 Costo de operación Camión – Tramo Utuana - Tacamoros	US\$ / Vehículo-viaje	27,38	14,40	14,88	96	0,96
1.1.36 Costo de operación Camión – Tramo Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	US\$ / Vehículo-viaje	10,38	4,65	4,81	97	0,97
1.1.37 Costo de operación Camión – Tramo Puerto Pechiche - México Lindo	US\$ / Vehículo-viaje	7,54	4,11	2,97	133	1,00
1.1.38 Costo de operación Camión – Tramo Virginia 1 - Virginia 2 – La Colonia	US\$ / Vehículo-viaje	16,5	10,42	5,34	184	1,00
1.1.39 Costo de operación Camión – Tramo Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo	US\$ / Vehículo-viaje	5,61	3,64	4,45	59	0,59
1.1.40 Costo de operación Camión – Tramo Chone - Boyacá	US\$ / Vehículo-viaje	16,99	11,46	13,01	72	0,72
1.1.41 Costo de operación Camión –	US\$ /	5,46	4,23	6,36	-73	0,00

## 6. EFECTIVIDAD

Tramo Guale - Cerro de la Cruz	Vehículo-viaje					
1.1.42 Costo de operación Camión – Tramo Lodana - Sucre	US\$ / Vehículo-viaje	13,97	12,35	8,76	322	1,00
1.1.43 Costo de operación Camión – Tramo Tosagua - Km 20	US\$ / Vehículo-viaje	11,08	7,18	7,69	87	0,87
1.1.44 Costo de operación Camión – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo	US\$ / Vehículo-viaje	30,31	13,28	8,91	126	1,00
1.1.45 Costo de operación Camión – Tramo Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	US\$ / Vehículo-viaje	7,22	3,53	2,46	129	1,00
1.2 Tiempo de viaje en los tramos intervenidos por el programa. Tiempo medio de viaje en minutos por vehículo: Liviano (L); Bus (B); y Camión mediano (C)	minutos	19,94	10,63 (PCR)	10,21 (PCR))	104,51 (PCR)	1,00 (PCR) No considerado apropiado (OVE)
1.2.1 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Durán Tambo – Zhucay	minutos	17,28	9,71	9	109	1,00
1.2.2 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Magro – Boquerón, Fase 1	minutos	4,86	2,48	3	78	0,78
1.2.3 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Puente Negro - El Vainillo	minutos	23,84	9,25	11,55	84	0,84
1.2.4 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	minutos	25,23	10,25	11	95	0,95
1.2.5 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Utuana - Tacamoros	minutos	28,23	12,72	17	72	0,72
1.2.6 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	minutos	20,84	6,44	8	89	0,89
1.2.7 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Puerto Pechiche - México Lindo	minutos	7,09	3,06	5	52	0,52
1.2.8 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Virginia 1 -Virginia 2 – La Colonia	minutos	13,72	7,10	7	102	1,00
1.2.9 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo	minutos	12,29	5,76	5	112	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

1.2.10 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Chone - Boyacá	minutos	36,72	18,45	17	108	1,00
1.2.11 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Guale - Cerro de la Cruz	minutos	10,11	7,93	7	143	1,00
1.2.12 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Lodana - Sucre	minutos	17,21	15,03	13	193%	1,00
1.2.13 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Tosagua - Km 20	minutos	23,34	11,70	10	115	1,00
1.2.14 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo	minutos	31,88	9,89	12	90	0,90
1.2.15 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	minutos	6,24	2,67	4	63	0,63
1.2.16 Tiempo de viaje Bus – Tramo Durán Tambo – Zhucay	minutos	20,41	14,52	9	194	1,00
1.2.17 Tiempo de viaje Bus – Tramo Magro – Boquerón, Fase 1	minutos	5,03	2,74	3	89	0,89
1.2.18 Tiempo de viaje Bus – Tramo Puente Negro - El Vainillo	minutos	24,83	10,88	12	92	0,92
1.2.19 Tiempo de viaje Bus – Tramo Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	minutos	32,17	21,09	12	182	1,00
1.2.20 Tiempo de viaje Bus – Tramo Utuana - Tacamoros	minutos	30,8	17,34	26	36	0,36
1.2.21 Tiempo de viaje Bus – Tramo Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	minutos	Sin información	Sin información	7	--	No considerado por OVE (no existía servicio de buses en Línea de Base)
1.2.22 Tiempo de viaje Bus – Tramo Puerto Pechiche - México Lindo	minutos	7,41	3,60	5	63	0,63
1.2.23 Tiempo de viaje Bus – Tramo Virginia 1 - Virginia 2 – La Colonia	minutos	18,75	13,15	8	192	1,00
1.2.24 Tiempo de viaje Bus – Tramo Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo	minutos	12,39	6,63	7	94	0,94
1.2.25 Tiempo de viaje Bus – Tramo Chone - Boyacá	minutos	36,76	19,51	20	97	0,97

## 6. EFECTIVIDAD

1.2.26 Tiempo de viaje Bus – Tramo Guale - Cerro de la Cruz	minutos	14,38	12,06	10	189	1,00
1.2.27 Tiempo de viaje Bus – Tramo Lodana - Sucre	minutos	29,52	28,08	14	1078	1,00
1.2.28 Tiempo de viaje Bus – Tramo Tosagua - Km 20	minutos	23,5	12,59	12	105	1,00
1.2.29 Tiempo de viaje Bus – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo	minutos	32,75	11,64	12	98	0,98
1.2.30 Tiempo de viaje Bus – Tramo Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	minutos	6,43	2,89	4	69	0,69
1.2.31 Tiempo de viaje Camión – Tramo Durán Tambo – Zhucay	minutos	17,55	7,73	11	67	0,67
1.2.32 Tiempo de viaje Camión – Tramo Magro – Boquerón, Fase 1	minutos	5,11	2,67	4	45	0,45
1.2.33 Tiempo de viaje Camión – Tramo Puente Negro - El Vainillo	minutos	32,53	10,91	11	100	1,00
1.2.34 Tiempo de viaje Camión – Tramo Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	minutos	35,1	23,62	14	184	1,00
1.2.35 Tiempo de viaje Camión – Tramo Utuana - Tacamoros	minutos	29,55	16,08	29	4	0,04
1.2.36 Tiempo de viaje Camión – Tramo Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	minutos	20,86	6,69	9	84	0,84
1.2.37 Tiempo de viaje Camión – Tramo Puerto Pechiche - México Lindo	minutos	7,25	3,37	6	32	0,32
1.2.38 Tiempo de viaje Camión – Tramo Virginia 1 -Virginia 2 – La Colonia	minutos	17,38	12,06	9	158	1,00
1.2.39 Tiempo de viaje Camión – Tramo Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo	minutos	12,31	6,05	9	53	0,53
1.2.40 Tiempo de viaje Camión – Tramo Chone - Boyacá	minutos	36,64	18,95	25	66	0,66
1.2.41 Tiempo de viaje Camión – Tramo Guale - Cerro de la Cruz	minutos	15,65	13,37	13	116	1,00
1.2.42 Tiempo de viaje Camión – Tramo Lodana - Sucre	minutos	29,3	28,08	18	926	1,00
1.2.43 Tiempo de viaje Camión – Tramo Tosagua - Km 20	minutos	23,37	11,93	15	73	0,73

## 6. EFECTIVIDAD

1.2.44 Tiempo de viaje Camión – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo	minutos	32,53	10,91	15	81	0,81
1.2.45 Tiempo de viaje Camión – Tramo Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	minutos	6,32	2,78	4	66	0,66
1.3 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (Índice de Rugosidad Internacional, IRI mm/km)	IRI (mm/km)	14,53	2,5	2,19	103	1,00 (PCR) No considerado apropiado (OVE)
1.3.1 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Durán Tambo – Zhucay	IRI (mm/km)	21	2,5	2,5	100	1,00
1.3.2 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Magro – Boquerón, Fase 1	IRI (mm/km)	12	2,5	2,5	100	1,00
1.3.3 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Puente Negro - El Vainillo	IRI (mm/km)	17	2,5	2,5	100	1,00
1.3.4 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	IRI (mm/km)	17	2,5	2,5	100	1,00
1.3.5 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Utuana - Tacamoros	IRI (mm/km)	19	2,5	1,2	108	1,00
1.3.6 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	IRI (mm/km)	12	2,5	2	105	1,00
1.3.7 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Puerto Pechiche - México Lindo	IRI (mm/km)	15	2,5	2	104	1,00
1.3.8 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Virginia 1 -Virginia 2 – La Colonia	IRI (mm/km)	15	2,5	2	104	1,00
1.3.9 Calidad y estado de las vías intervenidas	IRI (mm/km)	10	2,5	2	107	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

por el programa (IRI mm/km) -Tramo Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo							
1.3.10 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Chone - Boyacá	IRI (mm/km)	10	2,5	2,1	105	1,00	
1.3.11 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Guale - Cerro de la Cruz	IRI (mm/km)	12	2,5	2,5	100	1,00	
1.3.12 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Lodana - Sucre	IRI (mm/km)	12	2,5	2	105	1,00	
1.3.13 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Tosagua - Km 20	IRI (mm/km)	10	2,5	2	107	1,00	
1.3.14 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo	IRI (mm/km)	21	2,5	2,5	100	1,00	
1.3.15 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (IRI mm/km) -Tramo Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	IRI (mm/km)	15	2,5	2,5	100	1,00	
1.4 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular)	días	3,5	0	0	100	1,00 (PCR) No considerado apropiado (OVE)	
1.4.1 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Durán Tambo – Zhucay	días	30	0	0	100	1,00	
1.4.2 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Magro – Boquerón, Fase 1	días	0	0	0	100	1,00	
1.4.3 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada	días	1	0	0	100	1,00	

## 6. EFECTIVIDAD

al tránsito vehicular) – Tramo Puente Negro - El Vainillo						
1.4.4 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	días	0	0	0	100	1,00
1.4.5 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Utuana - Tacamoros	días	5	0	0	100	1,00
1.4.6 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	días	2	0	0	100	1,00
1.4.7 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Puerto Pechiche - México Lindo	días	2	0	0	100	1,00
1.4.8 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Virginia 1 - Virginia 2 – La Colonia	días	0	0	0	100	1,00
1.4.9 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo	días	10	0	0	100	1,00
1.4.10 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Chone - Boyacá	días	0	0	0	100	1,00
1.4.11 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Guale - Cerro de la Cruz	días	0	0	0	100	1,00

## 6. EFECTIVIDAD

1.4.12 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Lodana - Sucre	días	0	0	0	100	1,00
1.4.13 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Tosagua - Km 20	días	0	0	0	100	1,00
1.4.14 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo	días	0	0	0	100	1,00
1.4.15 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular) – Tramo Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	días	3	0	0	100	1,00
1.5 Porcentaje de GAD con inventarios viales actualizados durante el último año.	%	0	65	100	111 (PCR) 154 (OVE)	1,00
1.6 Porcentaje proyectos de ingeniería que integran la seguridad vial con no objeción del BID.	%	0	100	100	100	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,896

Los primeros tres indicadores del único objetivo expuesto se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E. En la PP se incluyeron estos indicadores para cada una de las 9 obras de la muestra representativa y en el PMR+E se incluyeron para cada una de 5 obras de la muestra representativa.

En la sección de Efectividad, el PCR expone los primeros tres indicadores siguientes:

1.1 Costo de operación vehicular (COV) en los tramos intervenidos por el programa. US\$/ Vehículo-Viaje: Liviano (L); Bus (B); y Camión mediano (C).

1.2 Tiempo de viaje en los tramos intervenidos por el programa. Tiempo medio de viaje en minutos por vehículo: Liviano (L); Bus (B); y Camión mediano (C).

1.3 Calidad y estado de las vías intervenidas por el programa (Índice de Rugosidad Internacional, IRI).

1.4 Índice de transitabilidad (número de días promedio al año que la vía está cerrada al tránsito vehicular).

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR presenta los valores de línea de base, meta y valor logrado de cada uno de estos tres indicadores como un promedio de 15 obras que el programa ejecutó, sin incluir por separado cada una de las obras con sus valores correspondientes como se había previsto en la PP y en el PMR+E. Por otra parte, según el PCR, las metas de los indicadores 1.1 y 1.2 se determinaron considerando la misma reducción porcentual de costos de operación vehicular y tiempos de viaje que las establecidas para las obras de la muestra representativa en la PP, pero no se presentan los valores de las metas de los indicadores 1.1 y 1.2 para cada una de las 15 obras ejecutadas. OVE considera inapropiada la determinación de la meta de los indicadores basada en el promedio de cada indicador para las obras de la muestra representativa. Cada obra debe poseer su valor de línea de base, su valor meta y su valor logrado, y la meta debe determinarse en función a la mejora que se espera en el indicador luego de realizada la intervención o mejora propuesta de la vía.

Además, habiéndose ejecutado 15 obras, cada uno de estos indicadores debieran haber sido expuestos para cada una de ellas, de la manera en que se definieron en la PP y en el PMR+E. Utilizar promedios de todas las obras (algunas sin mediciones) puede generar diferencias significativas en la tasa de logro del programa. Por esta razón, OVE no considera para efectos de esta validación los tres indicadores “promedio” que presenta el PCR. En la Tabla 1 del PCR se presenta información desagregada de los valores de línea de base y valores logrados para cada una de las obras ejecutadas (aunque algunos indicadores de algunas obras no poseen medición). Además, la línea de base de los tres indicadores para cada una de las 15 obras ejecutadas se determinó en el informe de “Levantamiento de línea de base” (Enlace electrónico opcional 2 del PCR, EEO#2), realizado en el año 2018, una vez que se definió la cartera definitiva de proyectos del programa. En ese informe se utilizó HDM4 y también se expuso el valor que se lograría luego de las intervenciones, que es la meta considerada.

Con esta información disponible, OVE ha incluido los siguientes indicadores:

1.1.1 a 1.1.45 a continuación del indicador 1.1. Estos 45 indicadores se refieren a los costos de operación vehicular para vehículo liviano, bus y camión por separado para cada una de las 15 obras ejecutadas. Estos indicadores reemplazan al indicador 1.1 del PCR, el cual no es considerado para efectos de esta validación.

1.2.1 a 1.2.45 a continuación del indicador 1.2. Estos 45 indicadores se refieren a los tiempos de viaje de vehículo liviano, bus y camión por separado para cada una de las 15 obras ejecutadas. Estos indicadores reemplazan al indicador 1.2 del PCR. Cabe señalar, que existe algún error en el cálculo de los tiempos de viaje del tramo “3. Petrillo-Las Minas de Petrillo” (indicadores: “1.2.14 Tiempo de viaje vehículo liviano – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo”, “1.2.29 Tiempo de viaje Bus – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo” y “1.2.44 Tiempo de viaje Camión – Tramo Petrillo – Las Minas de Petrillo”), ya que los tiempos de viaje expost implicarían una velocidad promedio excesiva, de 319 km/h en el tramo, y los tiempos de viaje exante implicarían una velocidad promedio de 137 km/h, también excesiva. Para estos indicadores con problemas de cálculo, se consideró un logro igual a cero.

1.3.1 a 1.3.15 a continuación del indicador 1.3. Estos 15 indicadores se refieren a la calidad y estado de cada una de las 15 vías intervenidas por el programa (IRI, mm/km). Estos indicadores reemplazan al indicador 1.3 del PCR, el cual no es considerado para efectos de esta validación.

1.4.1 a 1.4.15 a continuación del indicador 1.4. Estos 15 indicadores se refieren al índice de transitabilidad de cada una de las 15 vías intervenidas por el programa. Estos indicadores reemplazan al indicador 1.4 del PCR, el cual no es considerado para efectos de esta validación.

## 6. EFECTIVIDAD

Por otra parte, los valores logrados de los indicadores se consideran atribuibles al programa ya que en el caso de los costos de operación vehicular y tiempos de viaje se utilizó HDM4 utilizando mediciones de tránsito ex post, en el caso del estado de las vías se basó en medición de IRI en el momento de recepción de las obras y en el caso del índice de transitabilidad se basó en información relevada antes y después de cada intervención por los equipos técnicos de los GAD.

El indicador 1.5 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+60d. OVE consideró inicialmente en el documento draft de validación, que el indicador está relacionado a la actividad de fortalecimiento institucional y que se trataba de la versión con unidad de medida en % del indicador de producto “Número de inventarios viales provinciales actualizados y sistematizados” del “Componente 3. Fortalecimiento de los GAD para la gestión del patrimonio”, lo que indicaría que también es un indicador de producto. Por otra parte, consideró que el porcentaje de GAD con inventarios viales actualizados no implica “mejorar las condiciones de accesibilidad, eficiencia y seguridad de vías prioritarias de la RVP” (objetivo específico 1). La Administración ha aportado argumentos adicionales para justificar la pertinencia del indicador, exponiendo que, haber cumplido con el desarrollo de inventarios y planes viales actualizados para el 100% de provincias a nivel nacional aporta al objetivo de “mejorar las condiciones de accesibilidad, eficiencia y seguridad de vías prioritarias de la RVP”, principalmente al contribuir a la eficiencia en el manejo de la RVP, con mejores procesos de planificación de la inversión y conservación vial a nivel provincial en todo el país, y que el desarrollo de los inventarios y planes nace a partir del programa y del resultado de fortalecimiento institucional. Por lo tanto, OVE considera que el indicador 1.5 puede considerarse como un indicador intermedio para efectos de esta validación.

El indicador “1.6 Porcentaje proyectos de ingeniería que integran la seguridad vial con no objeción del BID” se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E. Se refiere a la inclusión de componentes de seguridad vial en los proyectos de ingeniería. OVE consideró inicialmente en el documento draft de validación que, la inclusión de esos componentes de seguridad vial en los proyectos de ingeniería puede considerarse un producto y no asegura la “mejora de las condiciones de seguridad de vías prioritarias de la RVP”, para evaluar esa mejora es práctica habitual realizar los análisis de evaluación ex ante y ex post incluyendo indicadores relacionados a los accidentes que ocurren en las vías mejoradas (antes de la mejora y después de la mejora). La sola existencia de proyectos de ingeniería que incluyan de manera apropiada los aspectos de seguridad vial no asegura mejorar la seguridad vial en sí misma. Por lo tanto, OVE no consideró el indicador para efectos de esta validación en el documento draft de validación. La Administración ha aportado argumentos adicionales que apoyan la pertinencia del indicador para medir resultados asociados al objetivo de “Mejorar las condiciones de seguridad de vías prioritarias de la RVP”, indicando que, entre las medidas que de infraestructura implementadas se encuentran: mejoramiento en la señalización horizontal y vertical , mejoramiento de la resistencia al deslizamiento mediante pavimentación adecuada, condición adecuada de superficie, implementación de pendientes y peralte adecuados a lo largo de las vías, delimitación de distancias de visibilidad y rebasamiento adecuadas, implementación de iluminación, mejoramiento de diseño de intersecciones y cruces peatonales, implementación de barreras de seguridad en laderas y precipicios colindantes a las vías. Cada uno de los factores detallados contribuye a reducir potenciales detonantes de siniestros viales debido a infraestructura inadecuada. Además, en reunión mantenida con el equipo de PCR, se informó que las condiciones de infraestructura vial implementadas para mejorar las condiciones de seguridad de vías fueron inspeccionadas oportunamente. En virtud

## 6. EFECTIVIDAD

de los argumentos expuestos, OVE considera apropiado el indicador para efectos de esta validación.

Para las 15 obras indicadas en el PCR, la tasa de logro promedio para el objetivo 1 sería de 0,896 y los efectos son atribuibles al programa, por lo que correspondería calificar el logro del objetivo con Satisfactorio. Sin embargo, el PCR indica que además se hizo el reconocimiento de gastos para otros 19 proyectos ejecutados por el GAD a través de convenios de financiamiento con el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE). Por tanto, el programa consistió en 34 obras de ampliación, mejoramiento, y rehabilitación. El PCR no incluye el análisis de efectividad de estas otras obras para las cuales hubo reconocimiento de gasto. Por lo anterior, OVE califica el logro del objetivo como **Parcialmente Insatisfactorio**.

Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

## 2. Productos

Durante la implementación del programa hubo algunos cambios en los productos planeados y ejecutados que no afectaron la valoración respecto a la matriz de resultados original del PMR+60d y sus indicadores de resultado.

En el PMR+E se eliminaron productos que habían sido incluidos en la PP. En el Componente 1 se eliminaron: “Número de auditorías de seguridad vial con no objeción del BID” y “Número de estudios socioambientales y de adaptación al cambio climático con no objeción BID”. En el Componente 2 se eliminó el producto: “Número de proyectos financiados con infraestructura para transporte no motorizado”.

Con posterioridad al PMR+E se unificaron dos productos del componente “3. Fortalecimiento Institucional” (“Número de planes de gestión vial con no objeción BID” y “Número de estudios logísticos con no objeción BID”) en uno, que según el PCR integró a los dos productos inicialmente definidos.

Cabe señalar, que el programa incluyó un total de 34 obras viales, 15 fueron obras ejecutadas, 3 obras se reconocieron como contrapartida local y 16 obras fueron reembolsos de gastos.

En síntesis, considerando que el único objetivo específico del programa fue calificado con “Parcialmente Insatisfactorio”, OVE califica la efectividad del programa como **Parcialmente Insatisfactorio**. OVE no coincide con la calificación otorgada por Administración (Excelente) al criterio de Efectividad.

## Calificación de efectividad

Parcialmente insatisfactorio

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de la evaluación económica ex post de las 15 obras ejecutadas.

La evaluación económica ex post de cada una de las 15 obras ejecutadas se realizó utilizando HDM-4 y considerando un periodo de análisis de 21 años, de 2017 a 2037. Se analizó correctamente la situación con proyecto versus sin proyecto (optimizada). Se consideraron los costos de las inversiones realizadas según desembolsos efectuados, el factor de conversión estándar de precios de mercado a precios de cuenta para los costos de inversión y de

## 7. EFICIENCIA

mantenimiento vial. Se consideraron las características técnicas de las vías y la condición de servicio expresado en IRI para las situaciones “sin proyecto” y “con proyecto”. También se consideró el volumen y composición del tránsito al inicio de la operación según mediciones realizadas en campo en 2020, y suponiendo tasas de crecimiento del tránsito razonables para los años siguientes. La evaluación económica ex post consideró los beneficios por reducción de costos de operación de vehículos, por reducción de tiempos de viaje y por tránsito generado. No se incluyeron beneficios por reducción potencial de accidentes. Como resultado, para 14 obras ejecutadas, se obtuvo un Valor Actual Neto Económico (VANE) positivo considerando una tasa de costo de oportunidad del 12% y una Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) superior al 12% en cada una de ellas. Una de las obras no resultó económicamente rentable ya que tuvo un VANE negativo y una TIRE menor al costo de oportunidad del 12% (tramo Utuana-Tacamoros, de 14,94 km). Sin embargo, el PCR justifica la inclusión de esta obra en la cartera de proyectos a ejecutar con base en análisis multicriterio realizado, satisfacción de necesidades básicas y en su alineación con los planes del gobierno. Debe señalarse que no se realizaron análisis de sensibilidad específicos para cada una de las obras ejecutadas, razón por la que no puede determinarse la robustez de los resultados en cada una de las obras ejecutadas.

La tabla que sigue presenta las TIRE de las 15 obras ejecutadas.

# de obra	Proyectos ejecutados	km (según EEO#1 del PCR)	TIRE
1	Durán Tambo - Zhucay	7,7	34,60%
2	Magro – Boquerón - Fase I	3,8	23,40%
3	Petrillo – Las Minas de Petrillo	15,96	63,70%
4	Puente Negro El Vainillo	14,95	12,30%
5	Virgen de Fátima - Naranjal - Taura	14,8	97,60%
6	Chaltura – Carretera Ibarra Urcuquí	3,74	34,90%
7	Utuana - Tacamoros	14,94	0,90%
8	Barranco Colorado – Pasaje A – Pasaje B	7,74	18,70%
9	Puerto Pechiche - México Lindo	4,93	24,30%
10	Virginia 1 -Virginia 2 – La Colonia	9,41	20,30%
11	Canuto La Rivera – San Pablo de Tarugo	6,15	13,10%
12	Chone - Boyacá	19,86	12,20%
13	Guale - Cerro de la Cruz	8,58	12,90%
14	Lodana - Sucre	13,48	12,30%
15	Tosagua - Km 20	11,88	15,00%

Asimismo, se realizó un análisis económico del programa que incluyó: el VANE de las 15 obras ejecutadas correspondientes al componente 2 con un total de 159,03 km intervenidos; el VANE negativo de los componentes 1 y 3 (ya que consideró solo los costos y no los beneficios), obteniéndose un VANE positivo para todo el programa. Tampoco se presentó análisis de sensibilidad de esta evaluación económica de las 15 obras ejecutadas.

A partir del análisis de tiempos de viaje realizado en la sección “6. Efectividad” se puede inferir que existe algún error en el cálculo de los tiempos de viaje del tramo “3. Petrillo-Las Minas de Petrillo”, ya que los tiempos de viaje expost implicarían una velocidad promedio de 319 km/h

## 7. EFICIENCIA

en el tramo. Sin embargo, los tiempos de viaje exante implicarían una velocidad promedio de 137 km/h, también excesivo. Estos errores podrían haber provocado cálculos erróneos en los ahorros de tiempo de viaje y en los ahorros de costos de operación de vehículos en el tramo 3. Petrillo-Las Minas de Petrillo, aunque podrían no haber afectado significativamente los resultados económicos del programa en su conjunto.

Debe reconocerse que la rentabilidad económica de las 15 obras ejecutadas por el programa podría ser mayor dado que no se consideraron beneficios por reducción de accidentes ni relacionados a los componentes 1 y 3. Sin embargo, al no realizarse análisis de sensibilidad, no es posible establecer la robustez de los resultados. Así, por ejemplo, cambios en la tasa de crecimiento del tránsito supuesta podrían afectar los resultados.

Por otra parte, no se incluyeron en el análisis las obras a las que se realizó el reembolso de gastos (16 obras, 155,02 km más 4 puentes) ni las obras que se reconocieron como contrapartida local (3 obras, 63,41 km).

Además, el PCR presenta un análisis de sobretiempos y sobrecostos de las 15 obras ejecutadas, que tuvieron un incremento promedio en el plazo de ejecución de 6,3 meses (con máximo de 14,3 y mínimo de 2,2 meses) y que el sobre costo fue de 4,6% considerado bajo en comparación con otros proyectos de infraestructura vial.

El análisis económico indicaría que 14 de las 15 obras analizadas fueron rentables. Sin embargo, no se realizó un análisis de sensibilidad que permita determinar la robustez de los resultados alcanzados. Adicionalmente, no se evaluaron los otros 19 proyectos reembolsados o reconocidos como aporte local. Por lo tanto, OVE no coincide con la calificación otorgada por la Administración y califica el criterio de eficiencia como “Parcialmente Insatisfactorio” (Administración: Excelente).

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR expone dos riesgos que podrían obstaculizar la continuidad de los resultados del programa y las medidas de mitigación propuestas. Los riesgos identificados son:

- (i) Insuficiencia de recursos para el mantenimiento de las obras realizadas: el mantenimiento se encuentra a cargo de los GAD y cada uno de los GAD posee un Plan de Mantenimiento para cada una de las obras y las autoridades se han comprometido a realizar el mantenimiento previsto en estos planes con el fin de asegurar su sostenibilidad. Sin embargo, en los últimos años por la situación fiscal del país, han existido retrasos y reducciones a las transferencias del gobierno nacional a los GAD, lo que podría afectar la asignación de recursos para un mantenimiento vial adecuado.
- (ii) Cambio climático, desastres naturales y otras contingencias: existen amenazas de terremotos, deslizamientos, inundaciones y actividad volcánica.

También se presentan las acciones de mitigación identificadas.

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), (ii) Divulgación de información (OP-102), (iii) Política de gestión del riesgo de desastres (OP-704), (iv) Reasentamiento involuntario (OP-710), (v) Igualdad de género en el desarrollo (OP-761), (vi) Política de pueblos indígenas (OP-765).

El último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de octubre de 2018, cuando el programa había desembolsado 57,49% de los recursos y aún estaba definiendo la cartera final de proyectos, calificó el riesgo ambiental y social como Moderado.

El PCR expone que los proyectos del programa cumplieron de manera global las directrices ambientales y sociales, destacando el cumplimiento de las siguientes cláusulas específicas: (i) Marco ambiental y social específico para el programa; (ii) Identificación de riesgos e impactos; (iii) Programas de gestión; (iv) Capacidad y competencia organizativas; (v) Preparación y respuesta ante situaciones de emergencia; (vi) Participación de las partes interesadas; (vii) Análisis de las partes interesadas y planificación de su participación; (viii) Consulta significativa; (ix) Consulta y participación informada; Colaboración y coordinación del gobierno nacional para la participación de las partes interesadas; y (x) Comunicaciones externas. Además, indica que el análisis de las partes interesadas y la planificación de su participación no identificó de manera previa a algunos de los actores que potencialmente fueron generadores de conflictos y que los mecanismos de comunicación y difusión de información no fueron suficientemente amplios como para llegar especialmente a ciertos actores clave, lo que generó quejas y reclamos, que fueron posteriormente resueltos. Asimismo, el PCR expone que los mecanismos de reclamación implementados no permitieron atender de manera oportuna y suficiente las quejas recibidas. El PCR concluye que el ejecutor gestionó convenientemente los aspectos ambientales y sociales del programa dando cumplimiento a las directrices emitidas por el BID en su política ambiental y social de manera general, con debilidades menores en el sistema de seguimiento y control, el proceso de identificación de partes interesadas, y el mecanismo de atención a quejas.

Por otra parte, la auditoría final del programa (enlace electrónico opcional 7 del PCR, EEO#7) indica que los proyectos ejecutados cumplieron con la política del BID y la normativa nacional en materia ambiental y social. Indica además que, el riesgo socio ambiental del componente de inversión del programa, es decir, los proyectos ejecutados, se distribuye en riesgo bajo y moderado bajo con el 33,33% cada uno; el riesgo moderado alto con el 20%; y, el riesgo alto el 13,33%. Indica también que los proyectos que inicialmente pertenecieron a otro programa y que fueron incluidos en la canasta de PROVIAL, cumplieron con la normativa nacional en temas ambientales y sociales. El PCR no se refiere a estos últimos proyectos (u obras), pudiendo referirse a las obras que fueron reembolsadas o reconocidas como aporte de contraparte, cuya situación de desempeño de salvaguardias tampoco se explica en el PCR.

Considerando todo lo expuesto y que existen riesgos importantes para la continuidad de resultados, OVE califica la Sostenibilidad de este Programa como Parcialmente Insatisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del programa es de **Parcialmente Infructuoso**, como resultado de una calificación de Excelente en Relevancia, y Parcialmente Insatisfactorio en Efectividad, Eficiencia y Sostenibilidad.

OVE no coincide con la Administración en la calificación final del programa ni en la calificación de los criterios centrales de Efectividad y Eficiencia. La Administración calificó a ambos criterios como Altamente exitoso.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR indica que el diseño de la operación consideró las necesidades de los GAD y los beneficiarios finales del programa, y se alineó a las estrategias y marcos institucionales del BID y del Gobierno, apoyándose en la experiencia de la División de Transporte del Banco, a través de los especialistas sectoriales y de los equipos fiduciarios y operativos de la Representación de Ecuador.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada, aunque la enunciación de objetivos específicos en el cuerpo del texto que luego no se mantuvieron en la MR de la PP implicó una inconsistencia en la PP.

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara, aunque no se incluyó objetivo específico relacionado al componente de fortalecimiento institucional, aunque sí se incluyeron indicadores relacionados a ese componente bajo el único objetivo específico definido a partir de la MR de la PP.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactoria, concordando con la calificación de la administración (Satisfactorio).

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR expresa que la calidad de la supervisión fue satisfactoria, basado en el acompañamiento del Banco que coordinó y gestionó el estado y avance de ejecución, con las autoridades del BdE, el CONGOPE, los GAD y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Expone, además, que este esfuerzo conjunto permitió mejorar la calificación de efectividad en el desarrollo a partir de 2018. Se destaca la importancia de haber aplicado metodología PM4R Agile para mejorar el desempeño del programa, y las actividades de capacitación organizadas e implementadas en temas de políticas de adquisiciones y salvaguardias ambientales y sociales. También se expone la importancia del proceso de seguimiento y monitoreo realizado por el Banco.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactoria.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca el rol de coordinación efectuado por el BdE con los GAD, a través de su Gerencia de Programas y Proyectos (GDPP) y sucursales. También asesoró en los procesos de contratación y dio seguimiento a las actividades ejecutadas para el cumplimiento de las políticas del BID, el contrato de préstamo y el reglamento operativo del programa (ROP). El CONGOPE gestionó de manera eficiente la ejecución de las actividades bajo su responsabilidad y aportó en la coordinación de cooperación con los GAD.

El PCR expone los principales factores positivos del desempeño de ambos ejecutores, relacionados a su desempeño en seguimiento, supervisión, coordinación, gestión de adquisiciones, asignación de fondos de contraparte local, apoyo de las máximas autoridades.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del programa y en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en cinco dimensiones que abarcan los aspectos: técnica-sectorial, organizacional y de administración, actores y procesos públicos, fiduciaria y administración de riesgos.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- En proyectos en los que los indicadores previstos tienen información no aplicable a los proyectos ejecutados, se recomienda mantener los indicadores, pero aplicarlos con información vigente a través del levantamiento de una línea base actualizada. Esto permitirá evaluar de mejor manera el cumplimiento de los objetivos específicos de desarrollo en base a los resultados de los proyectos ejecutados.
- Para el diseño de futuras operaciones de vías rurales, incorporar metodologías de monitoreo y evaluación que reflejen que los proyectos viales tienen un impacto localizado en la productividad de la zona de influencia del proyecto definida con precisión y no a nivel de provincia, debido a que no existen datos de productividad agregados a nivel provincial.
- Promover un constante fortalecimiento institucional y apoyo técnico para generar carteras de proyectos sólidas, que cuenten con diseños susceptibles a ser financiados dentro del programa.
- Para la ejecución de programas GOM, es necesario que el ejecutor cuente con un equipo con dedicación completa al programa, con experiencia en temas de monitoreo,

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

adquisiciones y transporte para apoyar a los subejecutores, y que se cuente con fondos disponibles para movilización a las zonas beneficiarias.

- Ante la posibilidad de cambio de autoridades de diferentes administraciones involucradas en el programa se recomienda implementar el diálogo directo entre el BID y autoridades de los ejecutores y con autoridades y equipos técnicos de los subejecutores (GAD en este caso), para definir y priorizar la cartera de proyectos, y generar procesos de transferencia de información.
- Gestionar procesos continuos de capacitación en políticas de adquisiciones, gestión financiera y salvaguardas ambientales y sociales del BID, contemplando recursos para contratación de consultores expertos.
- Acompañar en el proceso de preparación y análisis de factibilidad para priorización de los proyectos a ser financiados en el marco del programa.
- Usar metodologías ágiles para la ejecución de los proyectos, que permitan definir responsabilidades y compromisos en un cronograma acordado por todas las partes.
- Para evitar retrasos en el cumplimiento de los cronogramas establecidos para la ejecución de los proyectos, realizar un acompañamiento técnico de los equipos del BID y ejecutores para monitorear los avances de obra, y contar con un experto vial a tiempo completo para monitoreo técnico vial de cada uno de los proyectos.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa. El PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente.

El PCR presenta en las notas al pie número 50 y 51 el listado de las obras ejecutadas, las obras que el programa reconoció reembolsando gastos y las obras que se reconocieron como aporte de contrapartida local. El detalle de las diferentes obras no es exactamente el mismo al presentado en el Informe Final del Programa (EEO#8).

El PCR presentó cuatro de los seis indicadores de resultado con valores (de línea de base, meta y valor logrado) promedio de las 15 obras ejecutadas por el programa. OVE considera inapropiada esa forma de presentación a efectos de validación, ya que en la PP y en el PMR+E se habían definido para cada una de las obras a ejecutar.

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR, aunque el PCR no presentó la recomendación del Informe Final del Programa (EEO#8) relacionada a que para próximos programas la mayor carga de proyectos que justifiquen las metas deben ser aquellos que se ejecuten directamente con cargo al programa, dada la mayor participación (en km intervenidos de vías) de las obras reembolsadas y reconocidas como aporte local, y que no formaron parte de la evaluación de efectividad del programa.

### Calificación de calidad del PCR

Regular

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo		
<b>Número(s) de proyecto</b>	EC-L1252		
<b>Número(s) de préstamo</b>	4825/OC-EC		
<b>Monto original</b>	US\$300.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2019		
<b>Fecha original de cierre</b>	7/23/2020		
<b>Fecha real de cierre</b>	4/23/2021		
<b>Instrumento</b>	PBL		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A		
<b>Prestatario</b>	República de Ecuador		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Economía y Finanzas		
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$300.000.000 (BID US\$300.000.000)	US\$300.000.000 (BID US\$300.000.000)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>			US\$0

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	N/A (PBL)	N/A (PBL)
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Roxana Pedraglio	
<b>Revisado por:</b>	Monika Huppi	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El PCR, al igual que la propuesta y contrato de préstamo, señala como objetivo de la operación el de **contribuir a la estabilidad fiscal** de Ecuador, facilitando el crecimiento sostenible y el mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social. Esto se lograría a través de 3 objetivos específicos: (i) fortalecer la gestión macrofiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de la política y la gestión tributaria. Para efectos de la presente validación, OVE hace su análisis con respecto a los objetivos específicos identificados en la propuesta de préstamo aprobada por el Directorio al igual que en el PCR.

#### Objetivos específicos del proyecto

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Fortalecer la gestión macrofiscal
Objetivo 2	Mejorar la calidad y eficiencia del gasto
Objetivo 3	Mejorar la eficiencia y transparencia de la política y la gestión tributaria

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

La operación fue financiada bajo la modalidad de Préstamo de Apoyo de Reformas de Política (PBL) de Tramos Múltiples, en dos tramos consecutivos, cada uno por US\$150 millones.

#### Componente 1: Estabilidad macroeconómica

**Componente 2: Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal y de la transparencia de la deuda.** De acuerdo con la propuesta de préstamo, este componente busca restaurar la sostenibilidad fiscal a través de (i) el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal; y (ii) el fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de deuda pública. Primero, las medidas apoyadas para fortalecer el marco de responsabilidad fiscal incluyeron el establecimiento de un límite de crecimiento del gasto público del Gobierno Central (tramo 1), y la ampliación de la cobertura del límite de crecimiento del gasto público del gobierno central al sector público no financiero (SPNF). También incluyeron la definición de cláusulas de escape a la regla de crecimiento de gasto público, incluyendo escenarios de recesión económica grave (tramo 1), y la redefinición de la metodología de aplicación de la “regla de oro” (ingresos sobre gastos permanentes) constitucional para que sea consistente con la nueva regla de crecimiento de gasto (tramo 2). Además, incluyeron el establecimiento de mecanismos cuatrimestrales de monitoreo de la regla fiscal de crecimiento de gasto público incluyendo análisis de riesgo de incumplimiento (tramo 1), y la publicación de reportes cuatrimestrales de monitoreo y cumplimiento de la regla fiscal de crecimiento de gasto en 2019 (tramo 2). En segundo lugar, las medidas que apoyaron el fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de la deuda pública incluyeron la inclusión en el cómputo de deuda pública de las obligaciones resultantes de la venta anticipada de petróleo, la deuda pública del gobierno central con otras entidades del Estado y otras obligaciones (laudos arbitrales y deuda flotante) (tramo 1), y la ampliación de la cobertura de la regla fiscal de deuda pública sobre el PIB, que se consolidara a nivel el SPNF y no del sector público total (tramo 2). También incluyeron la publicación mensual de las estadísticas de deuda pública, incluyendo los estados agregados y consolidados de las distintas coberturas institucionales: sector público, SPNF y del gobierno central (tramo 1), y la publicación mensual de los boletines de deuda con la nueva metodología de cálculo de deuda a nivel de SPNF en 2019 (tramo 2).

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

**Componente 3: Mejora en la calidad y eficiencia del gasto.** El componente buscó, en primer lugar, el fortalecimiento institucional de la dirección de Calidad del Gasto (DNCGP) en el MEF, a través del establecimiento del MEF como ente coordinador de las unidades de efectividad y calidad del gasto de la función ejecutiva del Estado, incluyendo (i) la obligatoriedad de las agencias del gobierno central de reportar estadísticas de gasto al MEF, y (ii) la definición de agenda y metodologías de evaluación del gasto social, incluyendo evaluaciones ex ante y de impacto (tramo 1) y el fortalecimiento de la DNCGP en el MEF a través de la implementación del MEF como ente coordinador del Sistema Nacional de Calidad del Gasto, incluyendo (i) reportes de información sobre gasto social de tres ministerios (Educación, Salud y de Inclusión Económica y Social) recibidos por el MEF, y (ii) evaluación piloto de al menos un programa de gasto social iniciada (tramo 2). En segundo lugar, el componente buscó mejorar la capacidad fiscal para la inversión pública con contribución privada mediante APP a través del envío a la Asamblea Nacional de reformas a La ley de Incentivos a las APP que incluyan: (a) mejora del marco de coordinación interinstitucional del programa APP, incluyendo responsabilidades en la identificación, evaluación y gestión de riesgos fiscales derivadas de dichos proyectos; y las responsabilidades de los procesos de estructuración de éstos; (b) definición de marco normativo para la monetización de activos públicos; y (c) definición de procesos de gestión de iniciativas privadas no solicitadas (tramo 1), y la aprobación del Reglamento de la Ley de Incentivos a las APP, incluyendo la reglamentación de: (a) el nuevo marco de coordinación institucional del programa; (b) la ejecución de iniciativas de monetización de activos de infraestructura; y (c) los procesos de gestión de iniciativas privadas no solicitadas (tramo 2). También se incluyeron como medidas, la reglamentación del tratamiento de pasivos contingentes derivados de proyectos bajo modalidad APP, y la regulación de los procesos de certificación plurianual de compromisos fiscales bajo proyectos APP (tramo 1), y la propuesta de creación del Fondo de Garantías para APP subnacionales, facilitando la bancabilidad privada de dichos proyectos de inversión pública, remitida al MEF para aprobación (tramo 2). Además, se incluyeron como medidas la creación de la Unidad APP para gobiernos subnacionales en el BDE (tramo 1), y que la unidad APP del BDE esté en funcionamiento y tramitando solicitudes de estructuración de proyectos APP (tramo 2). Por último, se incluyeron como medidas la aprobación del primer plan de gestión de impacto ambiental de APP en el proyecto de Puerto Posorja (tramo 1), y la elaboración de informes trimestrales de implementación del Plan de Gestión Medioambiental del Proyecto Posorja (tramo 2). En tercer lugar, el componente buscó el fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva con el envío a la Asamblea Nacional a la LOEP, incorporando: (i) la reforma del rol de la EMCO para que sea una institución que vele por el rol propietario del Estado y las buenas prácticas de gobierno corporativo; (ii) reformas a la composición y métodos de selección de los Directorios de las EEPP, incrementando los requerimientos profesionales de selección de directores y eliminando la asignación de ministros del ramo como presidentes de los directorios; (iii) la reforma del régimen fiscal de EEPP, alineándolo a las mejores prácticas internacionales, e incluyendo la definición de responsabilidades de pago de impuestos y política de distribución de excedentes basada en reglas claras y transparentes; (iv) la reforma del proceso de licitación y ejecución de las auditorías externas de las EEPP, asignando dicha autoridad a las mismas; y (v) la reforma estableciendo objetivos para la participación de mujeres en los consejos directivos de las EEPP (tramo 1), y el fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva a través de mejoras al marco institucional, operativo y fiscal, incluyendo el envío a Presidencia del proyecto de reglamento de la LOEP y la aprobación de regulación requiriendo la publicación de los estados financieros auditados de las EEPP empezando con el año fiscal 2019 (tramo 2). También se incluyeron reformas al proceso de asignación de recursos del PGE a las EEPP, incluyendo: (i)

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

la incorporación de todas las fuentes de ingresos de las EEPP a la formulación presupuestaria; (ii) la obligatoriedad de la presentación de la información de las EEPP en el sistema integrado de administración financiera del MEF previo a la consideración de la propuesta presupuestaria y (iii) la restricción de acceso a fuentes de financiamiento a solo a aquellas EEPP que demuestren capacidad de pago (tramo 1), y reformas al mismo proceso, incluyendo la preparación de los presupuestos institucionales de las EEPP en 2020 de acuerdo a las reformas normativas efectuadas (tramo 2). Además se incluyeron como medidas, la reducción de la carga fiscal para el Estado derivada de la gestión de EEPP, mediante la decisión de recorte del 10% de la masa salarial de las EEPP de la función ejecutiva por el MEF (tramo 1), y la reducción de la carga fiscal para el Estado derivada de la gestión de EEPP, mediante: (i) la implementación de un recorte del 10% a la masa salarial de las EEPP de la función ejecutiva, y (ii) la aprobación del proceso de liquidación de dos EEPP de sectores no estratégicos con carácter mercantil (tramo 2). También se incluyeron como medidas la mejora de la eficiencia del sector hidrocarburos mediante el proceso de fusión de las EEPP Petroecuador y Petroamazonas iniciado con la delegación de la responsabilidad de liderar la fusión al MEER (tramo 1), y el inicio del proceso de fusión de las empresas Petroamazonas y Petroecuador a fin de mejorar la eficiencia del sector hidrocarburos (tramo 2)

**Componente 4: Mejora en la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria.** En primer lugar el componente buscó mejorar la transparencia de la gestión tributaria mediante medidas como la suscripción de la CAAM del Foro Global de la OCDE, incluyendo el intercambio de información financiera con fines fiscales tanto a requerimiento (EOIR) como automático (AEIO) (tramo 1), y la implementación de la CAAM, incluyendo (i) el refrendo de la CAAM, incluyendo legislación de “*Common Reporting Standards*”, y (ii) la evaluación final positiva del Foro Global (con resultado “*compliant*” o “*largely compliant*”) (tramo 2). También incluyeron la aprobación de la Declaración sobre Aplicación del Conocimiento del Último Beneficiario de la propiedad según los estándares de transparencia del Foro Global de Intercambio de Transparencia Tributaria (tramo 1), y la implementación de provisiones legales de Conocimiento de Último Beneficiario de la Propiedad (tramo 2). En segundo lugar, el componente buscó mejorar la eficiencia de la gestión tributaria con medidas como la preparación de propuesta técnica de sistema de tributación a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito (tramo 1), y la incorporación de la propuesta técnica de sistema de tributación a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito en la propuesta de reforma tributaria (tramo 2). También se incluyeron medidas como la mejora de la gestión de la administración tributaria y aduanera, con la presentación de un plan de acción para la integración de procesos de manejo de datos, control y fiscalización de los contribuyentes (tramo 1), y la implementación de medidas de integración de procesos de las agencias tributarias de acuerdo con diagnóstico y hoja de ruta (tramo 2). Además se incluyeron medidas para el fortalecimiento de la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea incluyendo: (i) tecnologías de entrega y recepción de información fiscal (formularios en línea) y sistema de pago en línea de obligaciones tributarias; (ii) proceso de inscripción en línea en el catastro tributario, y (iii) tecnologías que reduzcan los costos de gestión de cobro de deuda tributaria (tramo 1), y medidas para el fortalecimiento de la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea para: (i) la inscripción de sociedades; (ii) la declaración de ganancias de capital y regalías mineras; y el pago en línea de la matriculación vehicular (tramo 2).

Nota: El PCR señala que de acuerdo con los *Informes sobre el Cumplimiento de las Condiciones Generales y Especiales previas al Desembolso*, todos los productos fueron provistos, excepto el “Documento de Evaluación Final Positiva del Foro Global sobre la CAAM

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

(con resultado “*compliant*” o “*largely compliant*”), sobre el que se solicitó dispensa de cumplimiento, pues la revisión no pudo llevarse a cabo de conformidad con lo planificado durante 2020 porque la pandemia por COVID-19 alteró el calendario de evaluaciones del Foro Global y obligó a reprogramarla, una situación de fuerza mayor ajena a la voluntad o a las facultades de acción del Gobierno de Ecuador.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Como menciona el PCR, antes de la entrada en vigencia de la operación, Ecuador había implementado un sistema de reglas fiscales que no logró imponer una restricción presupuestaria lo suficientemente rígida como para contener la evolución de la deuda pública —que pasó del 20% del PIB en 2013 al 46,1% del PIB en 2018— ni permitió que el país creara espacio fiscal para la implementación de políticas de estabilización económica, lo que revela una deficiente definición técnica de las reglas fiscales y, por tanto, la ineficiencia de la gestión macrofiscal. En lo que respecta a la gestión del gasto público, Ecuador se encontraba entre los países de América Latina y el Caribe (ALC) que más gastaban —más del 35% del PIB, superando el promedio regional del 29,7% del PIB—, y enfrentaba desafíos de eficiencia asignativa y de eficiencia técnica.

Adicionalmente, las debilidades en la administración de los ingresos se reflejaban, por un lado, en el bajo nivel de recaudación del país (14,2%, excluyendo cotizaciones sociales) —por debajo del promedio de ALC (22,8%), e incluso no lograba alcanzar el umbral (15%) que se considera necesario para financiar un conjunto básico de servicios públicos—, lo que en parte obedecía a: (i) el sistema tributario ecuatoriano estaba escasamente integrado al sistema tributario internacional —lo que impedía la realización de intercambios de información financiera con fines fiscales—, (ii) no se había desarrollado una base tributaria de servicios digitales, (iii) una débil coordinación entre las agencias con responsabilidad tributaria, (iv) el limitado uso de nuevas tecnologías para facilitar el cumplimiento tributario; y por otro lado, a la baja eficiencia recaudatoria de la Administración Tributaria, medida a través del costo para recaudar 100 unidades monetarias (1,3, inferior al 1,37 de ALC, pero muy superior al 0,92 de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE).

Los problemas antes mencionados determinaron que el gobierno de Ecuador definiera una agenda de reformas para contribuir a la estabilización macroeconómica y fiscal, protegiendo a los más pobres y vulnerables, mejorando la transparencia y reforzando prácticas anticorrupción. El Plan de Prosperidad 2018-2021 se enfoca en: (i) reducir los gastos excesivos; (ii) optimizar las EEPP mediante la reorganización o liquidación de algunas empresas y ajustes salariales; (iii) sostener la inversión pública e impulsar la inversión privada mediante el esquema APP, con una actualización del marco jurídico e institucional para APP; y (iv) la reducir el endeudamiento público y mejorar las condiciones de acceso a financiamiento externo. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 plantea políticas para: (i) incrementar la recaudación, fortalecer la eficiencia y profundizar la progresividad del sistema tributario, y luchar contra la evasión y elusión fiscal; (ii) profundizar el equilibrio, la progresividad, la calidad y la oportunidad del gasto público, optimizando la asignación de recursos con un manejo sostenible del financiamiento público; (iii) incentivar la inversión privada nacional y extranjera de largo plazo, incluyendo el esquema de APP, con una regulación previsible y simplificada; (iv) fortalecer e incrementar la eficiencia de las EEPP para

## 5. RELEVANCIA

la provisión de bienes y servicios de calidad. Además, se enfoca en: (i) consolidar una gestión estatal eficiente y democrática; y (ii) fortalecer la transparencia en la gestión de instituciones públicas y la lucha contra la corrupción. El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 se orienta a: (i) priorizar el gasto público para la atención a la salud, educación y seguridad; (ii) fomentar un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, evitando la evasión y elusión fiscal y generando un crecimiento económico sostenido; (iii) garantizar un financiamiento público sostenible; (iv) incrementar la eficiencia de las EEPP con un enfoque de calidad y rentabilidad económica y social; e (v) impulsar un sistema económico con reglas claras que fomenten la atracción de inversiones mediante una política para promover un adecuado entorno de negocios que genere incentivos a la inversión privada y a las APP. Por último, los OE establecidos para el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (SINFIP) se enfocan en: (i) la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas; (ii) la efectividad de la recaudación de los ingresos públicos; (iii) la efectividad y equidad de la asignación y uso de los recursos públicos; (iv) la sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público; y (v) la transparencia de la información sobre las finanzas públicas.

Para apoyar el proceso de estabilización económica y fiscal de Ecuador, el BID preparó un paquete de proyectos que permitieran atender el proceso de reformas en el país en el corto, mediano y largo plazo, de forma secuencial y para contribuir a la sostenibilidad de las mismas. Las modalidades de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL por sus siglas en inglés), el presente PBL de apoyo a reformas estructurales en gestión fiscal, en sus aspectos normativos e institucionales, así como préstamos de inversión para dar sostenibilidad a los esfuerzos de las reformas. Estos apoyos se diseñaron e implementaron coordinadamente y complementando los esfuerzos del Programa de Servicio Ampliado con el Fondo Monetario Internacional (SAF) aprobado el 11 de marzo de 2019.

En este sentido, el programa se alineó a las necesidades del país y prioridades estratégicas definidas por el gobierno de Ecuador.

## 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Al momento de preparación, el programa estuvo alineado con la Estrategia del Grupo BID con Ecuador (EBP) 2018-2021, en particular con los objetivos de: (i) mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo; (ii) generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público; (iii) aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura y otros bienes públicos; (iv) aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía; y (v) facilitar el acceso al financiamiento de la inversión. Durante su ejecución y al cierre de la operación, el programa se mantuvo alineado con las prioridades estratégicas del Banco, siendo consistente con la EBP con Ecuador 2022-2025, en particular con los objetivos de: (i) reforzar los marcos normativos que facilitan el sector privado; y (ii) aumentar los ingresos. Mediante la EBP 2022-2025 se planteó impulsar acciones para el fortalecimiento institucional y de capacidades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Secretaría de Inversiones Pública-Privadas.

El programa también fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 y la de 2020-2023. Asimismo, se alineó con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social, y los marcos sectoriales de Política y Gestión Fiscal,

## 5. RELEVANCIA

de Descentralización y Gobiernos Subnacionales y de Género y Diversidad. Adicionalmente contribuiría a 2 indicadores del Marco de Resultados (CRF) 2016-2019 y a 2 indicadores del CRF 2023 como a 2 áreas trasversales del Banco (páginas 5 y 6 del PCR).

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

Los niveles de productos y componentes de la figura 1 del PCR muestran que las condiciones de política del préstamo son coherentes con los objetivos y resultados esperados del programa de reforma. Para avanzar el objetivo específico (OE) #1, destacan la Ley y Reglamento de Fomento Productivo, que fortaleció el marco de responsabilidad fiscal y la transparencia de las estadísticas de la deuda pública (adoptados; pagina 34, PCR); la propuesta de ley de modificación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) para fortalecer el marco de responsabilidad fiscal e incluir la cobertura de la regla fiscal de deuda pública sobre PIB (adoptada; pagina 34, PCR); la publicación de reportes de monitoreo y cumplimiento de las reglas fiscales; y la publicación mensual de los boletines de deuda siguiendo la nueva metodología de cálculo. Para avanzar el OE #2, destacan el decreto para el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Calidad del Gasto Público del MEF; la propuesta de reformas y aprobación del reglamento a la ley de incentivos a las APP (La ley de incentivos de APP entró en vigor en enero de 2016. El primer reglamento a la ley de incentivos a las APP fue aprobado en junio 2016 y modificado en noviembre 2020; pagina 37, ICPR Ecuador 2018-2021. El nuevo reglamento a la ley de incentivos a las APP fue aprobado en julio 2023); el tratamiento de pasivos contingentes y compromisos fiscales por APP en la Ley de Fomento Productivo; la presentación ante la Asamblea Nacional (AN) de reformas de la Ley Orgánica de las EEPP (LOEP) y del proyecto de reglamento para fortalecer la gestión y control del Estado sobre las EEPP (la LOEP ha sido enviada a la AN en 2009 y 2015 pero no ha sido adoptada, por consiguiente, tampoco su reglamento). Por último, para avanzar el OE #3 destacan la suscripción y refrenda por la AN de la Convención de Asistencia Administrativa Mutua (CAAM) del Foro Global de la OCDE para el Intercambio de Información (EOI por sus siglas en inglés) con fines fiscales (la CAAM entró en vigor en 2019); la adopción de medidas de integración de procesos de las agencias tributarias; la emisión y la publicación de resoluciones del Servicio de Rentas Internas (SRI) para fortalecer la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario a través de la implementación de servicios en línea.

El orden secuencial de los tramos siguió una lógica vertical (LV) sólida ya que el primer tramo de la presente operación estuvo orientado a sentar las bases normativas e institucionales de las reformas fiscales, mientras que el segundo tramo profundizó en las reformas normativas e incorporó medidas destinadas a asistir la implementación de las primeras. Las diversas leyes y reglamentos que se debían presentar a la AN fueron adoptados y están siendo implementados excepto por el caso de la LOEP y su reglamento, afectando la LV en esta área.

En resumen, OVE concuerda con la valoración del PCR en cuanto a la alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país y con la estrategia y prioridades corporativas del Grupo BID, tanto al momento de preparación y aprobación, como durante la ejecución. Además, OVE coincide con el PCR en que el diseño de la operación se alineó a las necesidades de desarrollo del país al respaldar una importante agenda de reformas de largo plazo con una secuencia de medidas que se adaptaron a la realidad del país.

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 02 de julio de 2019 y alcanzó la elegibilidad el 26 de septiembre de 2019. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación son considerados para efectos de validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre 2019 (segundo periodo) para propósitos de esta validación. El PMR no realizó cambios a la matriz de resultados (MR) del contrato de préstamo.

Sobre el diseño del marco de resultados, la matriz de resultados incluye indicadores para medir el avance de todos los objetivos específicos. Sin embargo, el equipo a cargo de la preparación del PCR propuso, al momento de preparación del PCR, agregar indicadores adicionales a los contemplados en la matriz de resultados original. En total, el equipo propuso agregar siete indicadores adicionales (dos para el OE #1, dos para el OE #2 y tres para el OE #3). La matriz de resultados de la propuesta de préstamo, registrada en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación, contenía al menos un indicador para medir el progreso bajo cada uno de los cuatro objetivos específicos. De acuerdo con las Directrices para PCR (¶2.4), pasado el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación, solo se pueden incluir indicadores adicionales para medir el logro de objetivos si son aprobados e incluidos en Convergencia por SPD durante la implementación del proyecto. Así, OVE solo considera indicadores agregados después del PMR+E si estos fueron agregados durante la ejecución del proyecto, es decir, hasta el último PMR de la etapa 2 del ciclo de proyecto. Al momento de PCR o cierre (etapa 3 del ciclo de proyecto) OVE también pudiera considerar indicadores adicionales introducidos como *proxy* sólo para un indicador para el cual no hubiese información disponible o se haya descontinuado la fuente de información por fuerza mayor, o para los casos en los que la matriz de resultados durante la ejecución no contara con ningún indicador para medir el logro del objetivo (¶2.3, ¶2.5, ¶3.7 y ¶3.8).

Ninguno de los siete indicadores agregados en el PCR se incluyó durante la implementación del proyecto en Convergencia. Solo uno era un indicador *proxy* de un indicador para el cual no se disponía de información, pero ni el indicador original ni el *proxy* medían el progreso hacia el objetivo (ver el objetivo 2 a continuación para más detalles). Por lo tanto, OVE no considera ninguno de los indicadores adicionados en el PCR para fines de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Fortalecer la gestión macrofiscal

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Gasto público / PIB	% US\$/US\$	38,4	32,9	36,5	35%	0,35
Cumplimiento de la ratio deuda pública/PIB <sup>a</sup>	Indicador binario (sí = 1, no = 0).	0	1	1	100%	N/A
Número de boletines estadísticos de deuda pública publicados <sup>a</sup>	Número	0	12	12	100%	N/A
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0,35</b>

*Nota:* <sup>a</sup> Indicador de resultado adicional, incorporado durante la preparación del PCR. No se toma en cuenta para efectos de esta validación (ver explicación al inicio de la sección sobre Efectividad).

Para medir el logro del OE #1, en la etapa de diseño de la operación se definió el indicador de resultado *Gasto público/PIB*. La línea de base fue 38,4% del PIB en 2018, mientras que la meta esperada para 2021 era de 32,9%. El valor logrado de este indicador fue de 36,5%.

Con base en el indicador propuesto por la matriz de resultados, *Gasto público/PIB*, la tasa de logro del OE #1 fue 0,35 que, de acuerdo con las Directrices para PCR, implica una calificación de “Insatisfactorio”. OVE nota la explicación presentada por el PCR: la pandemia de COVID-19 provocó una caída de 6,44% del PIB entre 2019 y 2020 (de acuerdo con el BCE, 2021), al mismo tiempo que una necesidad de incrementar el gasto público tanto en el corto plazo —para atender la salud pública y suavizar el patrón de consumo de los hogares— como en el largo plazo —para financiar los bienes y servicios públicos que incentiven la inversión privada y el crecimiento, incidiendo sobre el indicador. OVE acepta la tasa de logro como atribuible al programa ya que reformas, como la adopción de reglas fiscales, apoyaron la reducción del déficit fiscal.

### Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

### **Objetivo 2: Mejorar la calidad y eficiencia del gasto**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Monto de proyectos APP nacionales estructurados y licitados / PIB	% US\$/US\$	2,0	3	0	-200%	0
Número de mujeres en Directorios de Empresas Públicas (EEPP) / Total de miembros en Directorios de EEPP <sup>a</sup>	Número Personas/Personas	3	40	N/A	N/A	N/A
Participación femenina en las sesiones de Consejo Directivo de las EEPP <sup>b</sup>	%	3,7	49,3	21,6	39%	N/A
Gasto en nómina de las EEPP <sup>c</sup>	Millones de US	525,8	473,3	486,5	75%	N/A
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 2</b>						<b>0</b>

*Note.* <sup>a</sup> Indicador de resultado original. No se toma en cuenta para efectos de esta validación ya que el indicador no es una medida del objetivo. <sup>b</sup> Indicador de resultado proxy, incorporado durante la preparación del PCR. No se toma en cuenta para efectos de esta validación ya que el indicador no es una medida del objetivo. <sup>c</sup> Indicador de resultado adicional, incorporado durante la preparación del PCR. No se toma en cuenta para efectos de esta validación.

## 6. EFECTIVIDAD

Para la medición del avance del OE #2, el PCR presenta cuatro indicadores de resultado, dos de ellos (*Monto de proyectos APP nacionales estructurados y licitados / PIB* y *Número de mujeres en Directorios de Empresas Públicas (EEPP) / Total de miembros en Directorios de EEPP*) fueron incluidos en la matriz de resultados de la propuesta de préstamo, y dos más (*Participación femenina en las sesiones de Consejo Directivo de las EEPP* y *Gasto en nómina de las EEPP*) fueron incorporados en la fase de preparación del PCR.

Para medir el logro del OE #2, en la etapa de diseño de la operación se definió el indicador de resultado *Monto de proyectos APP nacionales estructurados y licitados / PIB*. Según el PCR, de acuerdo con la información proporcionada por la SIPP, no se estructuraron ni licitaron proyectos APP desde 2018 y por lo tanto la meta no se logró. Recién en 2023 se publicó el Decreto Ejecutivo N°788 con el Reglamento para APP, que permitió restringir la discrecionalidad del uso de otros mecanismos de delegación al sector privado en lugar de la modalidad APP y fortaleció el rol de la Secretaría de Inversiones Público-Privadas (SIPP) para gestionar el seguimiento, la asistencia técnica y la expedición de guías para la estructuración y licitación de proyectos APP.

El indicador *Número de mujeres en Directorios de Empresas Públicas (EEPP) / Total de miembros en Directorios de EEPP* se incluyó en la matriz de resultados de la propuesta de préstamo con la finalidad de medir el avance de las reformas a la composición de métodos de selección de los directorios de las EEPP, incrementando los requerimientos profesionales de selección de directores y eliminando la asignación de ministros del ramo como presidentes de los directorios. OVE no está de acuerdo en que este indicador mida los efectos de las reformas que requieren calificaciones más sólidas, ni mide el progreso hacia el objetivo de mejorar la calidad y eficiencia del gasto público. Por lo tanto, OVE no considera este indicador en su validación. El equipo de preparación del PCR propuso un indicador *proxy*, por falta de información proporcionada sobre el indicador. Este se refiere al promedio de participación femenina en las sesiones del Consejo Directivo de 9 EEPP, incluida la EMCO. OVE no considera este indicador en su validación por la misma razón que no considera el indicador original. Este indicador no es una medida de la mejora en la calidad y eficiencia del gasto público.

La tasa de logro bajo este objetivo es cero, resultando en una calificación de “Insatisfactorio”.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 3: Mejorar la eficiencia y transparencia de la política y la gestión tributaria

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Número de minutos en tramitar el envío del formulario de declaración por medio magnético	Minutos	30	6	6	100%	1
Recaudación IVA / PIB	% US\$/US\$	6,05	6,08	5,64	-1,367%	0
Número de relaciones EOI creadas a través de la CAAM / Número de relaciones EOI totales <sup>a</sup>	%	0	82,4	82,9	101%	N/A
Ingresos identificados gracias al uso de los datos de las cuentas financieras recibidas (CRS) <sup>a</sup>	Millones de euros	0	68	84,0	124%	N/A
Gasto en la nómina de la AT / Recaudación tributaria de la AT <sup>a</sup>	USD	7,32	7	6,99	103%	N/A
<u>Tasa de logro promedio para el objetivo 3</u>						0,5

Note. <sup>a</sup> Indicador de resultado adicional, incorporado durante la preparación del PCR. No se toma en cuenta para efectos de esta validación (ver explicación al inicio de la sección sobre Efectividad).

En la etapa del diseño de la operación se definió el indicador de resultado *Número de minutos en tramitar el envío del formulario de declaración por medio magnético*. OVE concuerda con el PCR que, desde el punto de vista de la gestión administrativa, el tiempo es un indicador fehaciente de simplicidad que a la vez contribuye a la capacidad recaudatoria y a la eficiencia de los costos tributarios (Documento “Simplicidad Administrativa del Impuesto al Valor Agregado en Ecuador”). La línea de base es de 30 minutos y la meta para 2021 es 6 minutos. La meta de 6 minutos se alcanzó en 2019 de acuerdo con el documento de “Simplicidad Administrativa del Impuesto al Valor Agregado en Ecuador” y se mantuvo en 2021. El porcentaje logrado de este objetivo fue 100%.

En la etapa del diseño de la operación también se definió el indicador de resultado *Recaudación IVA/PIB*. OVE concuerda con el PCR que el indicador mantiene una asociación sólida con las medidas de política apoyadas por el programa como la adopción del sistema de tributación (retención de IVA) a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito y la integración de los procesos y funciones de los entes recaudadores. El valor alcanzado por este indicador al 2021 (5,64%) muestra que no se logró el cumplimiento de la meta (6,08%). Más aún, el valor alcanzado fue menor al de la línea de base (6,05%).

El PCR argumenta que el incumplimiento de la meta del indicador de resultado *Recaudación IVA/PIB* responde al efecto de la pandemia por COVID-19 sobre las finanzas públicas al ser el IVA un impuesto que grava el consumo de las personas y empresas por la compra de bienes y servicios. El PCR señala que el efecto recaudatorio de la pandemia se diluyó posteriormente, observándose un crecimiento de alrededor de 24% en la recaudación del IVA entre abril de 2022 y abril de 2021.

Con base en los indicadores propuestos por la matriz de resultados original, *Número de minutos en tramitar el envío del formulario de declaración por medio magnético* y *Recaudación IVA / PIB* la tasa de logro del OE #3 fue 0,5, resultando en una calificación de “Insatisfactorio”.

Calificación del objetivo 3: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### 2. Productos

El PCR menciona que de acuerdo con los *Informes sobre el Cumplimiento de las Condiciones Generales y Especiales previas al Desembolso*, todos los productos fueron provistos, excepto el “Documento de Evaluación Final Positiva del Foro Global sobre la CAAM (con resultado “compliant” o “largely compliant”), sobre el que se solicitó dispensa de cumplimiento, pues la revisión no pudo llevarse a cabo de conformidad con lo planificado durante 2020 porque la pandemia por COVID-19 alteró el calendario de evaluaciones del Foro Global y obligó a reprogramarla, una situación de fuerza mayor ajena a la voluntad o a las facultades de acción del Gobierno de Ecuador. A diciembre de 2022, Ecuador aún no contaba con una evaluación completa, únicamente se ha realizado una primera fase de evaluación relacionada con el análisis del marco legal y regulatorio contra el estándar EOIR, y la segunda fase se tiene prevista para el segundo semestre de 2023. El Gobierno de Ecuador argumentó estar en condiciones de conseguir la calificación esperada por parte del Foro Global, habiendo entregado como medio de prueba las respuestas al cuestionario que entregará a los evaluadores.

#### Conclusión de la sección de efectividad

Basándose en una calificación “Insatisfactoria” para los tres objetivos, OVE califica la efectividad general como “Insatisfactoria”, lo cual difiere de la calificación de la Administración de “Parcialmente insatisfactoria”.

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

N/A

Calificación de eficiencia	N/A (PBL)
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR discute por separado la sostenibilidad de los avances en cada uno de los objetivos específicos.

El PCR menciona que en cuanto al OE #1 de fortalecer la gestión macrofiscal, las proyecciones del FMI sugieren una tendencia a la baja de la ratio deuda/PIB de Ecuador: 55.5% en 2023, 53.8% en 2024 y 52.6% en 2025 (WEO Database, octubre 2023). En cuanto al OE #2 de mejorar la calidad y eficiencia del gasto, el PCR menciona que, en materia de APP, en 2023, tras el cierre del Programa se observaron avances regulatorios, con la aprobación del reglamento para APP. LA SIPP tiene planificadas inversiones bajo modalidad APP por alrededor de US\$8.349,24 millones. En cuanto al OE #3 de mejorar la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria, la entrada en vigor de la CAAM en 2019 ha permitido crear nuevas relaciones de EO fiscal e incrementar sus ingresos tributarios.

## 8. SOSTENIBILIDAD

El PCR enfatiza que la sostenibilidad de las medidas de política apoyadas por el Programa está reforzada con la implementación del nuevo Plan de Gobierno (Plan de Trabajo Plurianual para el Presidente y Vicepresidente de la República de Ecuador), anunciado por el presidente electo de Ecuador y quién entró en funciones en noviembre de 2023. Este Plan contempla dentro del Eje Económico la implementación de políticas fiscales prudentes para mantener la disciplina fiscal mediante: (i) un marco de reglas fiscales que limiten el endeudamiento excesivo; (ii) mejoras para la eficiencia del gasto público; (iii) medidas para aumentar la transparencia fiscal; (iv) medidas para generar alianzas público-privadas que permitan atraer inversiones estratégicas para el crecimiento de la economía.

Muchas de las reformas apoyadas por el Programa están ancladas en leyes que fueron adoptadas, como la ley de incentivos a las APP y su reglamento, la ley y reglamento de fomento productivo, y la ley de modificación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP).

### 2. Desempeño de salvaguardias

Como señala el PCR esta operación no requirió clasificación de salvaguardias, según la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703). Las reformas previstas no generaban impactos ambientales ni sociales negativos.

En acuerdo con el PCR, OVE no identifica riesgos no mitigados para la continuación de los resultados logrados, por lo que asigna una calificación de sostenibilidad de “**Excelente**” al proyecto.

Calificación de sostenibilidad	Excelente
--------------------------------	-----------

## 9. RESULTADO GENERAL

OVE asigna una calificación de “**Excelente**” a la relevancia del proyecto dada la alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país y con la estrategia y prioridades corporativas del Grupo BID, tanto a momento de preparación y aprobación como durante la ejecución. El diseño de la operación se alineó a las necesidades de desarrollo del país al respaldar una importante agenda de reformas de largo plazo con una secuencia de medidas que se adaptaron a la realidad del país.

La efectividad del programa fue “**Insatisfactoria**” debido a que solo se observa un avance limitado en los indicadores de resultado, según el PCR en parte debido al efecto negativo de la pandemia de COVID-19 sobre los indicadores. Con esto, la calificación de OVE resulta menor a la de la Administración.

En cuanto a sostenibilidad, OVE concuerda con el análisis presentado en el PCR, por lo que asigna una calificación de sostenibilidad de “**Excelente**” al proyecto.

Lo anterior resulta en una calificación global de “**Parcialmente infructuoso**”.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

La Administración calificó el desempeño del Banco como “**Satisfactorio**”. OVE concuerda con esta calificación.

OVE destaca los siguientes elementos del desempeño del Banco identificados por el PCR en cuanto a la calidad de preparación:

- Tanto al inicio como cierre de la operación se tomaron en cuenta las prioridades y medidas de política pública establecidas tanto en las Políticas y Programas gubernamentales como en las Estrategias del Banco con el país.
- La experiencia previa del Banco en apoyo a las reformas fiscales del país y su acompañamiento técnico favorecieron los procesos de reforma, desde su concepción hasta su implementación.
- La preparación de la operación fue coordinada con el FMI y otras instituciones financieras multilaterales y bilaterales.
- El Programa fue estructurado bajo la modalidad de PBL de tramos múltiples y según el PCR hubiese resultado más adecuado espaciar más los tramos, permitiendo la adecuación de las estructuras institucionales sugiriendo que hubiese sido mas pertinente estructurar el Programa bajo la modalidad PBP. Además, argumenta que en comparación con un PBP, el PBL resulta ser menos flexible si se requiere ajustar la Matriz de Políticas (por ejemplo, en el alcance de las medidas).

OVE considera que, en general, la presentación de la lógica de desarrollo en la propuesta de préstamo es adecuada, mostrando claramente los problemas y brechas que se proponen abordar y la justificación de las reformas.

OVE nota algunas deficiencias y limitaciones en cuanto a los arreglos de monitoreo y evaluación. El diseño de la matriz de resultados no incluyó indicadores para medir adecuadamente el logro de todos los objetivos. Por ejemplo, el diseño no incluyó indicadores para medir la transparencia de la gestión y política tributaria (OE #3) o incluyó un indicador que no era la medida del objetivo (OE #1).

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

En cuanto a la calidad de la supervisión, OVE concuerda con el PCR en la calificación de “**Satisfactorio**”. OVE enfatiza la asesoría técnica del Banco para realizar reformas estructurales y su apoyo para promover el diálogo continuo para la búsqueda de sinergias entre el MEF y los organismos internacionales. Esto último llevó a que se evitaran duplicar esfuerzos.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

De acuerdo con el PCR el desempeño del prestatario fue “**Satisfactorio**” y OVE concuerda con esta calificación.

OVE destaca lo siguiente en el PCR:

- El prestatario mostró su compromiso con el cumplimiento de los resultados y productos establecidos en el Programa. Además, trabajó juntamente con el equipo del Banco para la preparación, la aprobación, el desembolso, el seguimiento y el cierre de la operación.
- La preparación de la operación fue instrumentada a través de las mesas de coordinación y reuniones de alta dirección lideradas por el MEF y la Presidencia de la República.
- Los arreglos institucionales para la implementación del Programa facilitaron la coordinación de acciones y el seguimiento al cumplimiento de las medidas de política. El MEF asumió la coordinación institucional del Programa, por lo que lideró el trabajo con las distintas entidades que tenían a su cargo la adopción de medidas de política (distintas áreas del MEF, EMCO, BDE, SRI y SENAE).

OVE nota que algunos de los compromisos asumidos por el prestatario mediante el contrato de préstamo se demoraron en concretarse y que el plazo original de los desembolsos fue ampliado en dos ocasiones a solicitud del prestatario. Como se señaló anteriormente, todos los productos fueron provistos, excepto el “Documento de Evaluación Final Positiva del Foro Global sobre el CAAM (con resultado *compliant* o *largely compliant*)”, sobre el que el gobierno ecuatoriano solicitó dispensa de cumplimiento, pues la revisión no pudo llevarse a cabo de conformidad con lo planificado durante 2020 por una causa de fuerza mayor ajena a la voluntad o las facultades de acción del gobierno.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR presenta 9 hallazgos y 11 recomendaciones en torno a las dimensiones Técnico-Sectorial, Organizativa y Administrativa, Procesos y Actores Públicos y Fiduciaria. Los hallazgos son tanto generales como específicos al Programa y se derivan de lo discutido en el PCR. Las recomendaciones del PCR son pertinentes, accionables y correctamente sustentadas por los hallazgos del Programa.

OVE enfatiza los siguientes temas:

- La amplia asistencia técnica del Banco al gobierno ecuatoriano para implementar distintas reformas fiscales, específicamente para el fortalecimiento institucional y normativo en materia de APP y de mejoramiento de la AT. El PCR menciona que esta experiencia ha sido tomada en cuenta para identificar los desafíos fiscales del país que persisten (como la mejora de los mecanismos de cumplimiento tributario, que incluyen mejoras en los procesos de fiscalización y control) y así proponer medidas de política para atenderlos (vinculadas con el proceso de maduración institucional del SRI).
- El PCR hallo que los indicadores de resultado no cubrían la totalidad de las dimensiones relevantes de las reformas fiscales apoyadas, y en un caso en particular, no se proveyó la información en el cierre de la operación. El PCR recomienda utilizar, en la medida de lo posible, indicadores que reflejen los logros en la mayoría de las

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

dimensiones apoyadas por el Programa, y que puedan ser fácilmente medibles con base en información pública verificable de forma periódica y oportuna.

- El PCR también recomienda: (i) sostener un diálogo político constante y apoyar técnicamente a la administración pública, para facilitar la aprobación legislativa de aquellas reformas que lo requieran, (ii) apoyar a las autoridades para alcanzar acuerdos entre los grandes partidos políticos que garanticen la estabilidad jurídica y la continuidad de las reformas de país, y (iii) coordinar una interinstitucional orientada al cumplimiento de las medidas de política a cargo del Órgano Ejecutivo en base a diálogos técnicos y políticos.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR cubre todas las dimensiones del desempeño del Programa. Este presenta información que sustenta de forma adecuada la relevancia del Programa y explica los objetivos específicos y la teoría del cambio de forma clara apoyándose en la literatura. El PCR presenta los potenciales riesgos a la sostenibilidad de los resultados y las medidas de mitigación tomadas. También incluye una lista amplia de lecciones aprendidas y recomendaciones basadas en el análisis; así como sobre el desempeño del Banco y del prestatario. OVE considera que el PCR es un poco largo.

El PCR es internamente consistente, excepto en el caso de la discusión de la modalidad del PBL. Primero señala que la estructuración del Programa bajo la modalidad de Préstamo en Apoyo de Reformas de Política de tramos múltiples resultó ser adecuada y en la sección de *Hallazgos y Recomendaciones* recomienda que las operaciones diseñadas para apoyar procesos de reforma profundos y que requieran de una implementación relativamente prolongada, sean estructuradas como PBP, en vez de PBL, dada la mayor flexibilidad del instrumento.

Calificación de calidad del PCR	Bueno
---------------------------------	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero-Marina		
<b>Número(s) de proyecto</b>	ES-L1066		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2966/OC-ES		
<b>Monto original</b>	US\$25.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	04/13/2020		
<b>Fecha real de cierre</b>	10/20/2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República de El Salvador		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Turismo de El Salvador		
<b>Sector</b>	Turismo sostenible		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$25.000.000 (BID US\$25.000.000)	US\$24.818.255,23(BID US\$24.818.255,23)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>		US\$181.744,77	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Parcialmente infructuoso	Infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Julián Loayza Grisi	
<b>Revisado por:</b>	María Fernanda Rodrigo	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Según la propuesta de préstamo (PP), el objetivo general de la operación fue contribuir a incrementar el empleo turístico en El Salvador. El objetivo específico (OE) fue incrementar el gasto turístico en La Libertad y Usulután, mediante inversiones orientadas a segmentos de turismo de sol y playa, y ecoturismo. El contrato de préstamo (CP) también definió el mismo objetivo general y objetivo específico. El PCR define el mismo el mismo OE.

Para efectos de esta validación, se toma el OE definido en la PP, que concuerda con el del CP y el PCR.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Incrementar el gasto turístico en La Libertad y Usulután, mediante inversiones orientadas a segmentos de turismo de sol y playa, y ecoturismo.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

El programa tuvo los siguientes componentes:

**Componente 1: Puesta en valor de atractivos turísticos** (US\$11.620.000 monto original; US\$14.227.425,96 monto ejecutado). Este componente estuvo dirigido a poner en valor bienes públicos que permitirían incrementar la intención de visita y la estadía de los turistas en La Libertad (LL) y Usulután (US). Incluyó inversiones en instalaciones para facilitar el desarrollo de productos de turismo de sol y playa y ecoturismo (centros de interpretación, Plaza Marinera, muelles y embarcaderos, malecones, senderos pedestres e interpretativos, ciclo-vías, mercados tradicionales y artesanales, miradores paisajísticos, puntos de observación de fauna, puntos de información, entre otros) y acondicionamiento urbano o del entorno (estacionamientos, señalética, adoquinado, iluminación, etc.) en las principales localidades y áreas turísticas (Puerto La Libertad-Punta Roca-Parque Deininger, El Tunco-Zunzal, Puerto El Triunfo, Puerto Parada, Islas de Pajarito, Madresal y Mendéz, Alegría y Berlín). Con recursos del componente se financiarían las obras, así como estudios técnicos, económicos y socioambientales, y planes de recuperación de costos, mantenimiento y operación.

**Componente 2: Emprendimiento local** (US\$1.900.000 monto original; US\$1.837.392,29 monto ejecutado). Este componente estuvo dirigido a fomentar el emprendimiento turístico en LL y US, mejorar la calidad del servicio que ofrecen y distribuir de forma más equitativa los beneficios que generan en la población local. Incluyó inversiones en: i) un plan de comunicación y participación en el programa, con énfasis en población local de bajos ingresos y mujeres; ii) análisis de la cadena de valor turística para identificar y maximizar oportunidades de inclusión social y equidad de género; iii) diagnóstico y plan de acción para incrementar la formalidad en el sector; y iv) asistencia técnica y capacitación a MIPYMES y recursos humanos para impulsar la calidad de los servicios, la gestión ambiental y la responsabilidad social, y facilitar el acceso a ventanillas de financiamiento existentes en el país y distintas al programa. Adicionalmente, este componente incluyó recursos (por un monto de hasta US\$0,8 millones) dirigidos a cubrir parcialmente el costo de la mejora de micronegocios turísticos y conexos ubicados en las áreas beneficiarias que, siendo económicamente viables, permitieran adaptar los servicios ofrecidos a los requerimientos de la demanda meta.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

**Componente 3: Gobernanza turística** (US\$3.180.000 monto original; US\$1.756.347,34 monto ejecutado). Este componente estuvo destinado a fortalecer las capacidades de gestión turística a nivel nacional y local, y de forma articulada entre los actores en LL y US. Incluyó inversiones en: (i) ampliación y difusión del sistema de información y estadísticas turísticas, incluyendo estudios de mercado sobre turismo de sol y playa y ecoturismo; (ii) desarrollo del sistema de registro y categorización de la oferta privada; (iii) actualización del marco normativo del sector; (iv) capacitación y equipamiento informático, de movilidad y comunicación de la POLITUR; (v) fortalecimiento de las municipalidades y administraciones nacionales de turismo en ordenamiento territorial y urbano, planificación, control y fiscalización turística; (vi) fomento de mecanismos de articulación público-privada, como los Comités de Desarrollo Turístico; y (vii) promoción de los productos y destinos turísticos beneficiarios del programa en los mercados meta.

**Componente 4: Gestión ambiental** (US\$6.530.000 monto original; US\$5.289.819,69 monto ejecutado). Este componente estuvo dirigido a mejorar la gestión de los recursos naturales que constituyen la base de la actividad turística en LL y US. Incluyó inversiones en: (i) planes de ordenamiento territorial en áreas naturales de importancia turística en la Costa del Balsamo y Bahía Jiquilisco; (ii) diseño e implementación de estudios de límite de cambio aceptable, planes de manejo y uso público de AP y zonas de alta biodiversidad; (iii) obras para el tratamiento de aguas residuales en áreas turísticas estratégicas para el programa; y (iv) fortalecimiento de las oficinas ambientales municipales y del MARN con equipamiento, asistencia técnica y capacitación.

La PP contemplaba una duración inicial del programa de 5 años, hasta abril de 2020. Sin embargo, el programa fue extendido y tuvo su último desembolso en abril de 2022. Los atrasos estuvieron relacionados a dificultades en la entrega de estudios de viabilidad al inicio del programa, demoras en las entregas de permisos ambientales y a retrasos en la ejecución por parte de las empresas contratistas. El programa no presentó modificaciones contractuales.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El programa se alineó con las necesidades del país. De acuerdo con el PCR, el sector turismo fue adquiriendo mayor importancia en el Producto Interno Bruto (PIB) de El Salvador que entre 2014 y 2021 triplicó su participación llegando a representar el 9,3% del PIB. Adicionalmente, el PCR menciona que el sector emplea al 11,3% del total de los empleados del país.

Se insertó en una fuerte apuesta del país por el desarrollo sostenible e incluyente del sector turismo como medio de mejorar las condiciones de vida de la población en la franja costero-marina. Al momento de su diseño, la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero-Marina (EDFCM) planteaba una estrategia de largo plazo con énfasis en el desarrollo del turismo sostenible como un motor de crecimiento incluyente. Además, el programa comparte intervenciones mencionadas en la EDFCM como el ordenamiento y la reglamentación del sector, el fomento a pequeñas empresas y el tratamiento de aguas residuales.

El programa también se alinea con los planes quinquenales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2019 que proponían al turismo como fuente estratégica de desarrollo en el marco de la sostenibilidad y con el concepto de “pueblos vivos”, con la visión de que “los mercados

## **5. RELEVANCIA**

especializados se identifiquen con la cultura, los pueblos, las costumbres y las tradiciones salvadoreñas". Los planes quinquenales coinciden con el programa en la importancia estratégica del desarrollo de las MIPYME como sector generador de empleo y oportunidades para las familias en el sector, en los lineamientos estratégicos de mejoras y desarrollo de la infraestructura, y en el fortalecimiento de la gobernanza y seguridad turística.

El grado de alineación con la actual administración del GOES continuó y se complementó con la iniciativa Surf City que consiste en aprovechar la costa del país para promover el desarrollo turístico e intentar posicionar el país como un principal destino para la práctica del deporte. El programa de la Franja Costero-Marina completó inversiones emblemáticas a nivel sectorial, tales como el Mercado Del Mar, el parque Walter Thilo Deininger y la planta de tratamiento de El Tunco.

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

El programa no estuvo alineado con las Estrategias de Banco País (EBP) entre aprobación y ejecución. Ninguna de las EBP incluyó un objetivo estratégico (OE) o resultado esperado (RE) relacionado al turismo. No obstante, la EBP 2021-2024, incluyó como OE el fomentar el desarrollo de micro y pequeñas empresas turísticas con el que se alineó el componente 2 del programa.

El programa estuvo alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del BID (2020-2023) (AB-3190-2), a través de los desafíos de: (i) Productividad e Innovación; ya que buscó contribuir a incrementar la competitividad del sector; (ii) Inclusión Social e Igualdad; pues se buscó contribuir a la generación de empleo para sectores vulnerables de la población; e (iii) Integración Regional. También buscó contribuir a los temas transversales: de (i) igualdad de género, diversidad e inclusión; (ii) cambio climático y sostenibilidad ambiental; y (iii) capacidad institucional y Estado de derecho.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

En general, el marco conceptual del programa estuvo basado en evidencia empírica y responde al diagnóstico de los principales factores que inciden en el empleo del sector turismo. El proyecto buscó aumentar el gasto turístico en La Libertad y Usulután por medio de inversiones orientadas a segmentos de turismo de sol y playa, y ecoturismo. Para ello, se ordenó en cuatro componentes: (i) puesta en valor de atractivos turísticos; (ii) emprendimiento local; (iii) gobernanza turística; y (iv) gestión ambiental. El programa tiene una teoría de cambio clara. Es decir, era factible que los productos llevaran al alcance de su objetivo específico. Sin embargo, el programa no consideró las limitaciones de las empresas contratistas, tuvo dificultades con los estudios de costos de construcción en uno de sus productos, y no verificó la disponibilidad de terrenos para la construcción de obras. Esto resultó en dificultades en los procesos de licitación de proyectos, la cancelación del acondicionamiento del muelle de Puerto La Libertad por sobre costos, y la cancelación de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales en Alegría, Usulután.

En resumen, los objetivos y el diseño del programa se alinearon con las necesidades de desarrollo del país, pero no se alinearon con las Estrategias de País vigentes al momento de la aprobación y ejecución del programa. Si bien el programa consideró en general las

## 5. RELEVANCIA

realidades y el contexto del país, no consideró condiciones del mercado de contratistas por lo que presentó dificultades relacionadas con los procesos de licitación y la estimación de costos de construcción de algunas de las obras. El marco conceptual en el que se basa el diseño del programa es robusto y la lógica vertical del programa es clara y sólida. Con base en esta información, OVE está en desacuerdo con la calificación de la Administración (*Excelente*) y asigna Satisfactorio al criterio de relevancia.

<b>Calificación de relevancia</b>	Satisfactorio
-----------------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020 también.

El programa fue aprobado el 07 de agosto de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 09 de septiembre de 2015. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados después del PMR del primer ciclo que sigue a la elegibilidad (PMR+E), son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre 2015 (segundo periodo) para propósitos de esta validación. Cabe anotar que a pesar de que la elegibilidad del proyecto se demoró dos años después de la aprobación, no se hicieron actualizaciones de líneas de base o metas en el taller de arranque.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Incrementar la estadía de turistas en LL y US

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta 2022	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
<b>Incrementar la estadía de turista en LL y US</b>						
1. Gasto promedio por turista extranjero en LL y US*	US dollars/ persona/viaje	599	610,5 634,2 (OVE)	1.378	2.213%	0
2. Pernoctaciones turísticas totales en LL y US*	número	2.074.000 (OVE)	2.792.226 (OVE)	4.643.000 (OVE)	357,7%	0
<b>Fomentar la oferta turística privada y la inclusión social en el sector turístico</b>						
3. Empleos formales directos por turismo en LL y US*	número	8.747	9.520	20.710	1547,6%	1
4. Participación de mujeres en el total de ocupados en comercio, hoteles y restaurantes en LL y US	%	59,6	60	45,1	-3.625%	0
5. Incremento de la recaudación impositiva - Debida a la actividad de empresas turísticas en LL y US (efectos directos)	US\$(000)	88,8	135,2	132,98	95,2%	0,95

6. EFECTIVIDAD						
6. Incremento de la recaudación impositiva - Debida a la actividad de empresas vinculadas a la cadena de valor turística en LL y US (efectos directos e indirectos)**	US\$(000)	151,4	230,4	227	95,7%	-
<b>Incrementar la capacidad de fomento del sector de forma articulada entre los actores</b>						
7. Órganos público-privados dirigidos al fomento y gestión del desarrollo turístico local en funcionamiento en LL y US	número	0	2	4	200%	1
<b>Mejorar la gestión de los recursos naturales que son la base de la actividad turística en LL y US</b>						
8. Superficie protegida de interés turístico en LL y US que tiene un sistema de monitoreo de la calidad ambiental en funcionamiento	hectáreas	0	7.000	732	10,5%	0,1
9. Aguas residuales domésticas que reciben tratamiento de acuerdo a las normas salvadoreñas en las principales localidades turísticas (área urbana El Tunco-Zunzal; Jiquilisco; Alegria)	%	0	75	21	28%	0,28
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0,41</b>

\*valores ajustados según EEO#2 o análisis económico ex ante.

\*\*indicador no tenido en cuenta para esta validación

Para medir el avance del programa se planteó un OE con nueve indicadores.

1. Gasto promedio por turista extranjero en LL y US (indicador 1): De acuerdo con el marco de resultados detallado de la PP (enlace opcional 1) la estimación de la meta se hizo con base en la evaluación económica ex ante del programa, a *precios constantes de 2013* y basado en las zonas objetivo (ver cuadro pág.37). Con base en la misma evaluación ex ante, el marco de resultados de la PP contemplaba una meta de 610,5 para la finalización esperada del programa en 2018. Esta meta se mantuvo en el PMR+E, aunque ajustando el año de finalización a 2020, y en subsiguientes PMRs a EOP, en razón a la extensión. Para 2022, la evaluación económica ex ante, estimó que este valor era de \$634,2. Cabe anotar que el logro reportado en el PCR no parece corresponder a precios constantes de 2013, sino a valores nominales<sup>1</sup>. Finalmente, se anota que el valor reportado en la línea de base en realidad correspondía al gasto promedio de los turistas internacionales en El Salvador y no del área de intervención (PCR, ¶2.52), y se reporta el logro de manera similar (PCR, EEO#2). Adicionalmente, se anota en el PCR (pág. 30) que la tendencia era creciente en las pernoctaciones, en el gasto turístico y en las recaudaciones turísticas desde 2015, prácticamente al inicio del programa, y que hubo múltiples acciones simultáneas en las zonas objetivo por parte del GOES. En resumen, dado que el logro reportado no parece comparable con

<sup>1</sup> La meta reportada en la tabla 2 del PCR, es la misma del anexo EEO#2, pero no coincide con la reportada en el texto del PCR en ¶2.53

## 6. EFECTIVIDAD

la cifra de línea de base y meta, las cuales fueron definidas a precios constantes, que los datos reportados son a nivel nacional y no en el área de intervención como se había definido el indicador originalmente, y que se reporta una tendencia creciente desde 2015 en los indicadores y múltiples acciones simultáneas del gobierno en la zona, las cuales no permiten discernir la atribución al programa, OVE asigna 0 al valor alcanzado por el programa en la medida en que no se reportaron valores a precios constantes de 2013 respectivos a la zona de intervención del programa y no se incluyó un análisis de atribución.

2. Número de pernoctaciones turísticas totales en LL y US (indicador 2): este indicador se construyó utilizando datos de CORSATUR del número de turistas de procedencia extranjera que llegan a ES multiplicado por el porcentaje de habitaciones de hotel en LL y US (con respecto al total nacional). La PP consideró una línea base de 1.421.372 en 2012 y meta de 1.913.631 en 2018, con un aumento de 34,63%. Sin embargo, en el EEO#2 del PCR se menciona que pudo existir un error en el cálculo de la línea base pues los datos más recientes obtenidos por CORSATUR reportan un valor de 2.074.000 para 2012, mayor que la línea base de la PP. Para solventar esto, el PCR calcula el factor de incremento y con esto construye un valor final alcanzado<sup>2</sup>. Sin embargo, los valores reportados no son los observados en el área de intervención y se basan en una metodología que considera la ocupación total y permanente de habitaciones en el área de intervención, cuando en realidad la tasa de ocupación en LL era de 61% y en U de 38% en 2012 (evaluación económica ex ante pág. 76). Además, no tiene en cuenta factores que pudieron afectar el valor observado como el incremento del número de habitaciones o de turistas extranjeros en el Salvador que se explican por factores no atribuibles al programa. Como se ha mencionado, se anota en el PCR (pág. 30) que había una tendencia creciente en las pernoctaciones, en el gasto turístico y en las recaudaciones turísticas desde 2015, prácticamente al inicio del programa. Por lo anterior, OVE asigna 0 al valor alcanzado por el programa en la medida en que no se reportan valores observados respectivos a la zona de intervención del proyecto ni se incluye un análisis de atribución.
3. Número de empleos formales por turismo en LL y US (indicador 3): para definir la línea base de este indicador se utilizaron datos de la Dirección General Estadística Y Censos (Digestyc) y se obtuvo un valor de 3.053. Al cierre del proyecto se consultó a CORSATUR sobre este indicador, y con base en datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISS), se obtuvo una serie continua desde 2012 a 2022 donde el valor de 2012 es de 8.747, número ampliamente mayor a la línea base del programa. Para solventar esto, el PCR utilizó la serie brindada por CORSATUR para determinar el factor de incremento entre 2012 y 2022 (2.36) y con esto se actualizó el valor logrado (7.228). OVE considera que es apropiado utilizar la base actualizada como línea base y valor logrado, mientras que para calcular la meta se utilizará el porcentaje de aumento que se esperaba respecto a la línea base al momento del diseño. El PCR menciona que la base de datos de CORSATUR es más confiable que la de Digestyc. OVE considera que esta explicación es aceptable por lo que se acepta la modificación. El programa esperaba pasar de 3053 a 3323 empleos formales, resultando en un aumento de 8,84%, utilizando la línea base corregida de 8.747 para 2012, se tendría

<sup>2</sup> El PCR debió utilizar el valor corregido como línea base. La meta se debió estimar con un incremento de 34,63% sobre la línea base (en consistencia con el diseño original). Es decir, ajustar la línea base a 2.074.000, la meta a 2.792.226 y el valor logrado a 4.643.000.

## 6. EFECTIVIDAD

una meta de 9.520 empleos formales y un valor logrado de 20.710 empleos formales para 2022. Con estos ajustes el programa tiene un porcentaje logrado de 1.547%, superando ampliamente la meta de un crecimiento de 8,8%. OVE considera que este indicador refleja la evolución del mercado laboral en el sector y en las zonas de intervención. Aunque el resultado no es completamente atribuible al programa, debido a la existencia de otros programas del gobierno local como el programa “surf city”, OVE considera que la contribución a la meta es plausible. De igual manera, el alto porcentaje de logro muestra que el diseño del valor meta fue muy poco ambicioso.

4. Participación de mujeres ocupadas en comercio, hoteles y restaurantes en LL y US (indicador 4): de acuerdo con el PCR, la evaluación final del programa encontró que en 2021 la participación de mujeres en el empleo turístico en LL fue de 43.7% y 46.5% en US, y 45.1% en los dos departamentos. La meta era de 60% y la línea de base de 59%. El PCR, explica que no se pudo verificar la evolución del indicador y que se identifica que la línea de base se sobreestimó durante el diseño del programa. Ante la ausencia de información confiable sobre la evolución del indicador, OVE asigna una tasa de logro de 0.
5. Incrementos en recaudación debida a la actividad de empresas turísticas en LL y US (efectos directos) (indicador 5): para reconstruir la evolución de este indicador se utilizaron datos del Ministerio de Hacienda que luego se filtraron por región (LL y US) y por actividades relacionadas al turismo. El PCR utilizó la serie brindada para determinar el factor de incremento entre 2012 y 2022 y con esto se actualizó el valor logrado en el PCR. En consecuencia, la tasa de logro de 0,95 coincide. OVE considera que esta reconstrucción es aceptable y que es plausible una contribución positiva del programa al logro del resultado y, por lo tanto, se valida el resultado presentado.
6. Incrementos en recaudación impositiva debida a la actividad de empresas vinculadas a la cadena de valor turística en LL y US (efectos directos e indirectos) (indicador 6): para construir este indicador se utilizaron los valores del Ministerio de Hacienda y se estimaron los multiplicadores de impacto directo (0.467) e indirecto (0.330) utilizando la evaluación económica del programa a partir de información del Consejo Mundial de Viaje y Turismo (WTTC). Dado que los valores de línea de base, meta y logro se estiman utilizando como base los valores del anterior indicador y un multiplicador fijo, el indicador resulta redundante. Por lo anterior OVE no lo toma en cuenta para efectos de esta validación.
7. Número de organismos público-privados dirigidos al fomento y gestión del desarrollo turístico local en funcionamiento en LL y US (indicador 7): este indicador es medido por un conteo simple. El PCR encontró dos organismos de estos en LL y dos en US, alcanzando un total de 4, y un porcentaje logrado de 200%. OVE considera que estos resultados son atribuibles al programa.
8. Superficie protegida de interés turístico que tiene un sistema de monitoreo de la calidad ambiental en funcionamiento (indicador 8): el programa pudo identificar un total de 732 ha con una meta de 7.000 ha, resultando en una tasa de logro de 0,1. De acuerdo con el PCR, el bajo nivel de logro se debe a retos a nivel de diseño en la estimación de la superficie potencialmente a recalificar como protegida de interés turístico (meta sobre

## 6. EFECTIVIDAD

9. estimada). Al ser un indicador de medición directa y focalizada, es posible atribuir los resultados logrados al programa. Sin embargo, como menciona el PCR, la meta fue demasiado ambiciosa.
10. Aguas residuales domésticas que reciben tratamiento de acuerdo con las normas salvadoreñas en las principales localidades turísticas (área urbana El Tunco-Zunzal; Jiquilisco y Alegría) (indicador 9): se construyó como el promedio simple del porcentaje de hogares conectados a las PTAR de El Tunco (35.8%), Jiquilisco (25.9%) y Alegría (0%). Esta última no pudo ser construida porque no se identificó un terreno para su construcción. Este indicador reporta un promedio de 21% y una meta de 70% de conexiones. Se espera que el resultado mejore con el incremento de nuevas conexiones. Esto resulta en una tasa de logro de 0,28. Este indicador fue medido directamente por lo que los avances son atribuibles al programa.

Con base en los indicadores y tasas de logro de este objetivo (41%), OVE otorga una calificación de insatisfactorio a este único OE.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

## 2. Productos

En cuanto a productos, si bien el programa llevó a cabo gran parte de los productos contemplados en su diseño, obras importantes no pudieron ser llevadas a cabo o tuvieron dificultades en su uso posterior. El muelle de Puerto La Libertad no se acondicionó ya que estudios estructurales determinaron que el costo de las obras sería muy superior al presupuesto, por lo que se decidió no abordar dichas obras. Por otra parte, aunque el muelle de Puerto El Triunfo fue mejorado y acondicionado, el gasto fue declarado posteriormente inelegible ya que en el segundo semestre de 2021 se presentaron daños estructurales en el muelle y que los informes de peritaje contratados por el GOES y el BID concluyeron que existieron fallas importantes en el diseño y la construcción del muelle. Finalmente, la PTAR de Alegría no fue construida ya que no se pudo identificar un terreno disponible para llevarla a cabo. Estos cambios no afectaron directamente la lógica vertical del programa, pero si limitaron su alcance.

Basado en la calificación del objetivo único (1), OVE otorga la calificación general de efectividad de *Insatisfactorio*. La Administración calificó a este criterio como *Insatisfactorio*.<sup>3</sup>

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR incluye un análisis costo-beneficio (ACB) que concluyó que el programa fue rentable. Se revisaron 6 proyectos, cuya inversión representa el 63% del total de los recursos del programa. Estos incluyeron: (i) El Mercado del Mar, (ii) El Bulevar y muelle de Puerto Parada, (iii) El Parque de aventura Walter Thilo Deininger, (iv) La Planta de tratamiento de aguas

<sup>3</sup> Se toma la calificación del checklist del PCR, que difiere del texto del PCR (Parcialmente Satisfactorio).

## 7. EFICIENCIA

residuales en Jiquilisco, (v) La Planta de tratamiento de aguas residuales y la adecuación turística en playa El Tunco y (vi) los Fondos no reembolsables (matching grants).

El ACB encuentra un valor presente neto de US\$ 190,314 y una tasa interna de retorno (TIR) del 12.25%. Adicionalmente el ACB incluye un análisis de sensibilidad en el que se modifican las variables de (i) horizonte temporal de análisis, (ii) tasa de depreciación, (iii) tasas de crecimiento de las variables económicas proyectadas, (iv) supuestos empleados en las valoraciones de los beneficios de salud y medio ambiente y (v) cotos promedio de conexión a los sistemas de tratamiento de aguas negras. El análisis de sensibilidad muestra que, ante diferentes cambios en las variables nombradas anteriormente, la TIR no baja de 10%.

Sin embargo, OVE tiene las siguientes consideraciones:

1. Productos matching grants, Bulevar y Muelle Puerto Parada, y Mercado del Mar: Los ACB para estos productos se basaron en información de ingresos y costos, antes y después del proyecto, de una muestra de beneficiarios (i.e., 15 beneficiarios de 53 que recibieron el 37% de los matching grants; 11 -55%- de los negocios beneficiarios del muelle; y 47 -34%- de los negocios beneficiados por el mercado). Los beneficios de cada producto se estimaron calculando la diferencia entre ingresos y gastos de la situación de antes y después del proyecto. Después se aplicó un factor de conversión, 1/valor porcentual de la muestra, para estimar los beneficios totales en el primer año post proyecto. Se aplica un crecimiento a los beneficios, correspondientes al crecimiento de cada sector. No obstante, los análisis asumen que los beneficiarios son representativos sin alguna explicación adicional, y que todos los beneficiarios muestran la misma tendencia de beneficios, sin importar el tipo de negocios o su permanencia en el mercado. No se tienen en cuenta factores exógenos, ni endógenos que pudieran haber afectado la diferencia entre ingresos y gastos (e.g., otras inversiones del proyecto como los muelles o los PTAR). Cabe anotar, que el ACB del mercado del mar adiciona los beneficios por mejoras en salud y en el medio ambiente debido a la PTAR asociada el mercado. Se estiman con datos de otros países (Buenos Aires para el caso de los beneficios en salud, y Serbia y España para el caso de los beneficios ambientales), pero no se explica su comparabilidad. Tampoco se da información sobre la situación sin proyecto sobre los casos de diarrea o problemas gastrointestinales en la zona del proyecto, ni sobre los vertidos del mercado en el mar. En todos estos casos, los beneficios pueden estar sobreestimados.
2. Parque WTD: Los beneficios se estimaron con base en el incremento de precios por entrada y las tendencias de visitantes del parque. También se incluyeron los beneficios ambientales por la preservación de recursos ambientales. Estos se estimaron como el valor de las emisiones de CO<sub>2</sub> evitadas por los incendios evitados. Sin embargo, la inversión correspondió a 10% del proyecto y el VPN es negativo.
3. PTAR Jiquilisco: Los beneficios se estiman con base en los beneficios de salud y medio ambiente para todos los habitantes del municipio. Sin embargo, los datos se estiman con base en datos de otros países sin explicar su comparabilidad en el área del proyecto.
4. PTAR Tamanique y acondicionamiento playa El Tunco: Se aplican las mismas metodologías del numeral 1 y 3, por tanto, con las mismas debilidades de análisis.

Por tanto, los supuestos en los que el ACB basa la estimación de beneficios son débiles. En el caso de los productos de infraestructura y de las grants, los beneficios se calculan con una diferencia de antes y después de una porción de beneficiarios que no es representativa, y que

## 7. EFICIENCIA

no tiene en cuenta otros aspectos que pudieron explicar la diferencia antes-después. Los beneficios de las PTAR se basan en resultados de otros países de los que no se explica su comparabilidad con el área de acción del proyecto. El ACB del parque WTD es adecuado, pero este obtuvo un VPN negativo y sus inversiones solo corresponden al 10% del total del proyecto.

Por lo anterior, OVE no se puede basar en los resultados del ACB y basa su análisis en los datos del costos y tiempos del proyecto (CTOA) donde el proyecto tuvo en una ocasión la clasificación de Problema (Segundo período enero-diciembre 2016) y en otra de Alerta (Segundo período enero-diciembre 2017).

En conclusión, debido a que no se pueden utilizar los resultados del ACB, y que el análisis CTOA tuvo la clasificación de satisfactorio durante la mayor parte de la implementación del proyecto, OVE califica la eficiencia como parcialmente insatisfactorio, en desacuerdo con la calificación de la Administración (*Excelente*).

<b>Calificación de eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

De acuerdo con el PCR, se implementaron estrategias y diseños para garantizar la sostenibilidad del programa. En las obras de Mercado del Mar las inversiones en infraestructura se diseñaron para requerir poca inversión en mantenimiento. Adicionalmente, de acuerdo con el PCR, dada la naturaleza de la inversión, esta genera ingresos los cuales superan actualmente los costos de operación y mantenimiento, esperándose en un futuro generar superávits. Otras inversiones como el parque Walter Thilo Deininger y la PTAR de Jiquilisco, generan ingresos directos superiores a los costos de operación y mantenimiento.

Para el caso de la planta de tratamiento de El Tunco, si bien al momento de preparar el PCR había muy pocos negocios conectados al sistema (20 de 125), en el diseño se consideró que la tarifa de servicio cubriera todos los costos de operación y mantenimiento, que fuera menor que a la de otros servicios alternativos, y que la misma sea consensuada con los beneficiarios. Adicionalmente, el PCR menciona que el MITUR continuará realizando labores de seguimiento para completar el número de conexiones previstas.

De acuerdo con el PCR, en las obras de Puerto Parada, el muelle presenta muestras de deterioro en la infraestructura (daños en el tablado, material flotante y óxido en los barandales) y esto se debe a uso inadecuado de la inversión, para lo que el MITUR está dando seguimiento a la problemática. Adicionalmente el MITUR llegó a un acuerdo con la empresa contratista para reparar la infraestructura y tomar en cuenta el uso múltiple que se le está dando a la inversión. A la fecha, la inversión sigue mostrando deterioro lo que pone en duda su sostenibilidad<sup>4</sup>.

Para los sistemas estadísticos y de registro que fueron absorbidos por el Sistema Integral de Turismo, el PCR menciona que el Banco ha continuado brindando apoyo por medio de las cooperaciones técnicas ES-T1317 y ES-T1348 para fortalecer la sostenibilidad de los

4

<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Aumentan-los-danos-en-piso-de-muelle-20240222-0074.html>

## 8. SOSTENIBILIDAD

sistemas. Por otro lado, el equipamiento entregado a POLITUR incluyó seguros y recursos de mantenimiento.

Finalmente, los planes de negocio de MIPYMES que fueron financiados incluyeron criterios de selección sobre sostenibilidad. De acuerdo con el PCR, se realizó una evaluación económica ex post a una muestra de 17 proyectos y se encontró que todos seguían operativos.

### 2. Desempeño de salvaguardias

El programa fue calificado con una categoría ambiental B, riesgo bajo de desastres y categoría de riesgo ambiental y social baja. contó con un Plan de gestión ambiental y social (PGAS) para manejar y controlar los impactos ambientales que podría generar. Este plan fue implementado en su totalidad durante toda la ejecución del programa y estuvo conformado por cuatro programas o componentes: (i) programa de control ambiental de las obras de infraestructura (PCAO); (ii) programa de participación y comunicación social (PPCS); (iii) programa de monitoreo y supervisión ambiental (PMSA); y iv) programa de fortalecimiento institucional para la gestión socioambiental (PF).

Dado lo anterior, OVE no está de acuerdo con la calificación de *Satisfactorio* brindada por la Administración, ya que, si bien gran parte de los riesgos a la continuación de resultados fueron mitigados, existen todavía dificultades significativas en el uso de algunas inversiones (i.e., obras de Puerto Parada). El desempeño de salvaguardias ambientales y sociales fue adecuado. OVE otorga la calificación de Parcialmente Insatisfactorio.

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

## 9. RESULTADO GENERAL

En general, los objetivos del programa se alinearon con las necesidades de desarrollo del país y las prioridades del gobierno en el momento de la aprobación y el cierre. Sin embargo, al momento de diseño e implementación, no estuvo alineado con ninguna EBP. Dado esto, la relevancia se califica como **Satisfactoria**. El programa planteó indicadores que no pudo medir directamente en la zona de intervención. En la mayoría se basó en supuestos de datos a nivel nacional sin llevar acabo un análisis de atribución. Con esto, OVE otorga la calificación de **Insatisfactorio** para la dimensión de Efectividad. El programa cuenta con un ACB ex post que, debido a deficiencias en los supuestos utilizados, no fue lo suficientemente sólido para demostrar eficiencia en el uso de recursos. Estos se basaron en muestras pequeñas y generalización de beneficios del proyecto. OVE califica esta dimensión como **Parcialmente Insatisfactoria** basados en un CTOA. Finalmente, la Sostenibilidad fue calificada como **Parcialmente insatisfactoria**, dado que, algunas obras ya presentan deterioro importante. Teniendo en cuenta lo anterior, el desempeño general del proyecto es calificado como Infructuoso. (*Administración: Parcialmente infructuoso*)

Calificación de resultado general	Infructuoso
-----------------------------------	-------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

De acuerdo con el PCR, el Banco apoyó al ejecutor con diversos consultores que elaboraron productos de buena calidad que fueron la base para completar el documento de la operación, estos incluyeron consultorías para el cumplimiento de la Ley de protección al patrimonio cultural, y para la implementación del PMSA. Se identificaron algunas debilidades en el diseño del plan de monitoreo y evaluación, como no contar con mecanismos detallados para la medición de indicadores, así como referencias precisas de las fuentes de los indicadores. OVE está de acuerdo con la Administración en la calificación de Satisfactorio.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

En la fase de ejecución el Banco brindó apoyo al ejecutor con consultorías temáticas, planificación y adquisiciones y en aspectos técnicos como geotecnia y agua y saneamiento. De acuerdo con el PCR esto contribuyó a mejorar la calidad de la ejecución y supervisión. También se brindó apoyo específico durante la pandemia con recursos de Cooperación Técnica y se apoyó al ejecutor en ajustar algunas actividades para adaptarlas al nuevo contexto.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

De acuerdo con el PCR, el compromiso del prestatario con los objetivos se mantuvo durante toda la ejecución del programa. El prestatario también contó con equipos sólidos en el área social que desarrollaron de forma apropiada las consultas.

El programa tuvo demoras al inicio debido a que no se había completado los análisis de factibilidad de la mayor parte de las obras, a dificultades en los procesos de licitación de obras y a demoras en los procesos de licenciamiento ambiental. Sin embargo, el esquema de implementación, el nombramiento del personal clave fueron realizados de forma oportuna y la asignación de recursos se mantuvo sin atrasos en todos los años de ejecución. El prestatario identificó los problemas técnicos, de seguridad y sociales, como la inseguridad en la zona de Jiquilisco y Puerto el triunfo, durante la ejecución y fueron manejados de forma oportuna. Se aplicaron mecanismos de seguimiento muy cercanos que permitió la toma de decisiones tras el surgimiento de cualquier problemática.

De acuerdo con el PCR, el ejecutor también cumplió de forma oportuna con sus responsabilidades fiduciarias (gestión financiera; gobernanza; adquisiciones; reembolsos; cumplimiento de compromisos, incluidas las políticas de salvaguardias ambientales y sociales) y mantuvo una coordinación eficaz con actores clave, como las alcaldías, ANDA, el ministerio de seguridad o el MARN.

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

En concordancia con la administración, OVE otorga la calificación de Satisfactorio, ya que, si bien el prestatario se mostró comprometido con el proyecto, existieron dificultades moderadas en el inicio de las obras.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

La sección de lecciones aprendidas del PCR presenta los principales hallazgos y recomendaciones asociadas al proyecto. Entre las principales se encuentran:

- Identificar limitantes técnicas específicas en el ejecutor durante la fase de diseño y considerar un fortalecimiento adecuado para superarlos y evitar demoras, así como prever un acompañamiento técnico tanto en los diseños como en la supervisión de este tipo de obras.
- Analizar las condiciones de seguridad de las zonas de intervención y, en el caso de identificarse situaciones inseguras, se debe llevar a cabo un trabajo social y de coordinación permanente con las fuerzas de seguridad, para prevenir impactos sobre el desarrollo de las obras.
- Identificar la existencia de terrenos que sean viables para llevar a cabo las obras como parte de la etapa de diseño del proyecto, y así evitar la cancelación de obras (i.e., PTAR Alegría).
- Durante el diseño del programa se deben referenciar de forma apropiada la fuente de los datos, a poder ser con vínculos a los documentos utilizados, usar terminologías oficiales para los indicadores y describir de forma apropiada su metodología de cálculo.
- Definir un sólo administrador técnico en MITUR y/o CRSATUR para los contratos de supervisión y obra, para hacer más eficiente la gestión de la toma de decisiones.
- Abordar de manera más amplia la comunicación con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales para evitar atrasos en el trámite de los permisos.

## 13. CALIDAD DEL PCR

Este PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2020.

En general, el PCR presenta una discusión clara y concisa sobre la relevancia, eficiencia y sostenibilidad del programa. Sin embargo, la sección de efectividad presenta errores en los cálculos de algunos indicadores, y además inconsistencias entre los datos presentados en el PCR-checklist (PEER#4), el documento principal, y el EEO#2. El documento discute los logros alcanzados por el proyecto, pero presenta una discusión limitada sobre la atribución de algunos resultados. El análisis de eficiencia presenta debilidades en la estimación de beneficios que llevaron a utilizar el CTOA.

Calificación de calidad del PCR	Regular
---------------------------------	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Administración Tributaria y Transparencia		
<b>Número(s) de proyecto</b>	GU-L1096		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3786/OC-GU		
<b>Monto original</b>	US\$250.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2016		
<b>Fecha original de cierre</b>	02 Abril 2022		
<b>Fecha real de cierre</b>	02 Abril 2022		
<b>Instrumento</b>	PBL		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	No aplica		
<b>Prestatario</b>	República de Guatemala		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Finanzas Públicas		
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$250.000.000 (BID US\$250.000.000, GdGU US\$0)	US\$250.000.000 (BID US\$250.000.000, GdX US\$ 0)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$ 0	
<b>Monto cancelado</b>			US\$ 0

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	N/A (PBL)	N/A (PBL)
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Claudia Figueroa	
<b>Revisado por:</b>	Monika Huppi	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

De conformidad con la propuesta de préstamo y el contrato, el objetivo del programa fue “mejorar la administración tributaria, y la transparencia del sector financiero en Guatemala, por medio de medidas de política orientadas al incremento de los ingresos tributarios y fortalecimiento de la prevención del lavado de activos”.

La propuesta de préstamo no identifica explícitamente qué parte del objetivo anterior corresponde al objetivo general y cuál a los objetivos específicos. Sin embargo, y tal como lo hace el PCR, el objetivo anterior puede dividirse directamente en el siguiente **objetivo general**: mejorar la administración tributaria, y la transparencia del sector financiero en Guatemala; y en los siguientes **dos objetivos específicos** (que serán usados por OVE para esta validación):

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Incrementar los ingresos tributarios
Objetivo 2	Fortalecer la prevención del lavado de activos

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

El programa fue concebido como un PBL de tramos múltiples, en el que el financiamiento del Banco sería desembolsado en dos tramos de hasta US\$125 millones cada uno, posterior al cumplimiento de los compromisos de política definidos para cada tramo.

#### Componente 1: Estabilidad macroeconómica

**Componente 2: Mejora de la eficiencia y la efectividad en la recaudación Tributaria.** Bajo este componente se incluyeron 10 compromisos de política en cada uno de los dos tramos. Entre ambos tramos se apoyaron reformas en las siguientes áreas: (i) fortalecimiento de la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) por medio de la preparación y aprobación de una Ley; (ii) fortalecimiento de las evaluaciones y control sobre los funcionarios de la SAT por medio de la creación y entrada en operación de la Unidad de Asuntos Internos en la SAT; (iii) fortalecimiento de la fiscalización aduanera y tributaria por medio de la creación y entrada en operación de la Gerencia de Investigación Fiscal en la SAT; (iv) la reingeniería del personal de la SAT por medio de la revisión de los perfiles profesionales y técnicos, el diseño de la carrera, la disponibilidad de plazas de trabajo y posterior contratación, y capacitación inicial del personal; (v) la identificación de brechas de evasión y metas de recaudación para el IVA para 2015 y 2016, y para el impuesto sobre la renta (ISR) para 2016 y 2017, incluyendo en el caso del ISR la metodología para la estimación de brechas de evasión; (vi) fortalecimiento de la identificación de los contribuyentes y usuarios aduaneros mediante la aprobación e implantación del plan de modernización del catastro de contribuyentes del Registro Tributario Único (RTU); (vii) fortalecimiento de los macro procesos de IVA, Aduana e ISR de la SAT mediante el levantamiento, revisión, estimación de riesgos y estrategias de mitigación de dichos macro procesos; (viii) fortalecimiento del control integral de la carga en los recintos fiscalizados durante el despacho aduanero a través de la elaboración e implantación de un plan con énfasis inicial en Puerto Quetzal para luego extenderse a todos los puertos con fiscalización aduanera; (ix) fortalecimiento de las investigaciones criminales de evasión tributaria y fraude fiscal, mediante un Acuerdo de Cooperación entre la SAT, el MP y la CICIG, y la ejecución de investigaciones; (x) fortalecimiento del MP, mediante la aprobación por el Congreso de una reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público y la ampliación de la presencia territorial de la Fiscalía de Delitos Económicos.

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

**Componente 3: Mejora de la transparencia del sector financiero y de las actividades offshore.** Bajo este componente se incluyeron 5 compromisos de política en cada uno de los tramos. Entre ambos tramos se apoyaron reformas en las siguientes áreas: (i) fortalecimiento de la regulación de las entidades *offshore*, aumentando el capital requerido por estas entidades, eliminando la excepción en el artículo relacionado con los no generadores de divisas, y la verificación del cumplimiento del requerimiento de capital adicional por parte de la SIB; (ii) mejorar la divulgación de la información de los indicadores financieros de las entidades *offshore*, las empresas especializadas en servicios financieros y otras que calificara la Junta Monetaria mediante una Resolución; (iii) fortalecimiento del sistema de prevención de lavado de activos mediante varios planes estratégicos; (iv) mejoramiento del intercambio de información entre varias entidades por medio de un acuerdo marco y de la implementación de un sistema de intercambio de información estadística; (v) fortalecimiento de la normativa de prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción (LA/FT/PADM) masiva mediante la preparación y envío al Congreso de un proyecto de ley.

No hubo cambios en el diseño del programa.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Los dos objetivos específicos del programa estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo del país.

El primer objetivo —incrementar los ingresos tributarios— estuvo alineado con el diagnóstico de que, entre 2007 y 2015, hubo una reducción de los ingresos públicos como porcentaje del PIB, pasando de un promedio en las dos décadas anteriores de 12% del PIB a un 10,8% del PIB, siendo el nivel más bajo de Latinoamérica (según explica la propuesta de préstamo). Adicionalmente, el bajo nivel de ingresos públicos (o presión tributaria) se debía principalmente a la ineficacia en la recaudación. La propuesta de préstamo explica que la presión tributaria en Guatemala representaba en 2015 menos del 40% de su capacidad tributaria máxima dado el nivel de desarrollo del país, su apertura a la economía y otras variables.

El segundo objetivo —fortalecer la prevención del lavado de activos— estuvo alineado con el diagnóstico de insuficiente transparencia en el sector financiero lo que estaba generando mayores riesgos de actividades de lavado de activos y delitos financieros. De acuerdo con el Índice de Lavado de Dinero de 2015<sup>1</sup>, Guatemala estuvo entre los 4 países que tuvieron un mayor incremento del riesgo en el 2015, con un riesgo mayor que el de otros países de la región como México, El Salvador, Colombia y Perú.

Estos objetivos estuvieron íntimamente relacionados ya que, uno de los motivos de la ineficiente recaudación (identificada en el objetivo 1) era el poco control sobre la evasión fiscal por parte de la SAT, que a su vez estaba relacionado con los flujos financieros ilícitos y el lavado de activos en el país (identificados en el objetivo 2). La propuesta de préstamo explicó que la relación entre evasión fiscal, la falta de transparencia financiera y el lavado de dinero se debía a que las transacciones que dejaron de pagar los impuestos correspondientes eran

<sup>1</sup>

Índice producido por el Instituto de Gobernanza de Basilea.

## 5. RELEVANCIA

ocultadas de las autoridades fiscales y luego necesitaban reingresar a la economía legal mediante un proceso de lavado de activos.

Ambos objetivos se enmarcaron, además, en la respuesta a una crisis política importante que estalló en Guatemala en abril de 2015, denominada el caso “La Línea”. En esta fecha se inició una investigación sobre corrupción en la administración tributaria y que descubrieron graves hechos de corrupción en la SAT, fraude y lavado de dinero, entre otros, implicando a altos niveles de gobierno. Adicionalmente, ambos objetivos estuvieron alineados con las prioridades del Gobierno establecidas en ambos documentos de Política General de Gobierno (PGG) que estuvieron vigentes durante la aprobación, implementación y cierre del préstamo:

- En primer lugar, la [PGG 2016-2020](#), vigente durante la aprobación del préstamo y parte de su implementación, incluyó una prioridad presidencial sobre “Tolerancia cero a la corrupción y modernización del estado”. Bajo esta prioridad, se definieron ámbitos de acción estratégicos a un nivel elevado. Por ejemplo, la consolidación de medidas preventivas reguladas en la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; como también el desarrollo de mecanismos para lograr plena transparencia en la administración pública; la rendición de cuentas; el seguimiento y evaluación de las políticas y la gestión pública; entre otros. Aunque estos ámbitos de acción no mencionan la problemática de la SAT de forma específica, sí reflejan la importancia que le dio el Gobierno a la batalla contra la corrupción que también tomó el préstamo desde el punto de vista tributario y de prevención del lavado de activos.
- En segundo lugar, la [PGG 2020-2024](#), vigente durante parte de la implementación y cierre del préstamo, incluyó un eje sobre “Economía, Competitividad y Prosperidad” que a su vez planteó entre sus objetivos específicos el de mantener estable la macroeconomía y el sistema financiero. Bajo este objetivo se incluyeron acciones estratégicas para mantener la estabilidad del sistema financiero, fortaleciendo la regulación y normativa prudencial y los esquemas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, entre otras. Adicionalmente, bajo el mismo eje, se incluyó otro objetivo estratégico sobre fortalecer la situación financiera del Estado y priorizar el gasto y la inversión. Bajo este objetivo se incluyeron acciones estratégicas para incrementar la carga tributaria incluyendo varias medidas, entre ellas reformas en la SAT y en el sistema aduanero nacional.

## 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Los objetivos del programa estuvieron alineados con las tres estrategias de país vigentes durante la aprobación, implementación y cierre:

- En primer lugar, la EBP 2012-2016, vigente al momento de la aprobación del programa, incluyó un eje institucional donde una de sus áreas prioritarias fue la de gestión fiscal y municipal. Bajo esta área prioritaria, uno de los objetivos contemplados fue el de mejorar la estructura impositiva apoyando variados temas en materia tributaria y de combate a la defraudación y contrabando.
- En segundo lugar, la EBP 2017-2020 vigente durante parte de la implementación, incluyó un área prioritaria sobre mejora de la gestión pública y transparencia. Bajo esta área prioritaria, uno de los objetivos estratégicos fue el de fortalecer las finanzas públicas, que incluyó acciones para aumentar los ingresos tributarios, entre otros temas. Bajo la misma área prioritaria, otro objetivo estratégico fue el de fortalecer el marco institucional contra el lavado de dinero y la corrupción.

## 5. RELEVANCIA

- En tercer lugar, la EBP 2021-2024 vigente al cierre del programa, incluyó un área prioritaria sobre fortalecimiento institucional. Bajo esta área prioritaria, uno de los objetivos estratégicos fue el de aumentar los ingresos tributarios.

Adicionalmente, los objetivos del programa estuvieron alineados con las prioridades corporativas establecidas en los marcos de resultados corporativos (CRF) vigentes durante la aprobación, implementación y cierre del Programa:

- Estuvo alineado con el CRF de 2016-2019 a través del indicador auxiliar 18 sobre “países beneficiados por proyectos del BID orientados a mejorar la movilización de recursos” que incluyó programas para la mejora de la recaudación tributaria, entre otros temas ([link](#) con los indicadores auxiliares).
- Estuvo alineado con el [CRF 2020-2023](#) a través del indicador 24 de países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

El programa tuvo una lógica vertical adecuada ya que los compromisos de política de cada uno de los tramos tenían el potencial de contribuir a los objetivos específicos ya que resolvían necesidades específicas identificadas en el diagnóstico o que estaban directamente vinculados a los objetivos específicos, como se explica a continuación:

Bajo el objetivo específico 1 de incrementar los ingresos tributarios, se buscó apoyar:

- El fortalecimiento de la SAT en múltiples aspectos:
  - o Primero, en materia de gobernanza. Se había identificado que su marco normativo estaba desactualizado y no permitía contar con una estructura organizacional adecuada para un efectivo control sobre la integridad de sus funcionarios, ni una adecuada fiscalización de la recaudación. El Directorio de la SAT tenía más del 50% de sus miembros como representantes del sector privado, representando conflictos de interés. Frente a este diagnóstico, el programa incluyó la preparación y aprobación de una Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la SAT (compromiso a.).
  - o Segundo, respecto del control sobre los funcionarios y reingeniería del personal. Se había identificado que había baja evaluación y control sobre los funcionarios sumado a una baja en su productividad en materia de recaudación por funcionario y bajos niveles de declaraciones juradas patrimoniales. Frente a este diagnóstico se apoyó la creación y entrada en operación de la Unidad de Asuntos Internos y varias medidas de reingeniería y fortalecimiento del personal (compromisos b. y d.).
  - o Tercero, en materia de gestión de la evasión fiscal. Se había identificado que esta gestión era débil por varios motivos, entre ellos, la fragmentación de las funciones de investigación, análisis de riesgo y de inteligencia fiscal; un catastro de contribuyentes desactualizado; macroprocesos de recaudación del IVA, del ISR y Aduanas poco efectivos. Frente a este diagnóstico el programa incluyó la creación y entrada en operación de la Gerencia de Investigación Fiscal para mejorar la fiscalización tributaria y aduanera, la identificación de las brechas de evasión y definición de metas de recaudación para el ISR y el IVA; la identificación de los contribuyentes y usuarios aduaneros con el plan de modernización del catastro de contribuyentes del RTU; el fortalecimiento de los macroprocesos de IVA, aduana e ISR (compromisos c., e., f., y g).

## 5. RELEVANCIA

- El fortalecimiento del control aduanero. También se había identificado que la gestión de la evasión fiscal era vulnerable en cuanto a la tecnología de control en puertos y aeropuertos, incluyendo el control de la facturación. Frente a este diagnóstico se apoyó el control integral de la carga en los recintos fiscalizados durante el despacho aduanero a través de un plan con énfasis inicial en Puerto Quetzal para luego extenderse a todos los puertos con fiscalización aduanera (compromiso h.).
- El fortalecimiento del Ministerio Público (MP) y de la colaboración entre la SAT, el MP y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Se había identificado una reducción en las denuncias presentadas por la SAT sobre delitos de defraudación tributaria, en parte, por debilidades del MP. Este último es quien realiza las investigaciones penales a partir de los expedientes iniciados por la SAT. Las debilidades identificadas tenían relación con una inadecuada coordinación entre el MP y la SAT y la falta de una arquitectura institucional en el MP que le garantizara suficiente autonomía e independencia para enfrentar la persecución penal, especialmente en casos de alto impacto que involucraran fuertes intereses políticos y económicos. Frente a este diagnóstico, se apoyó un Acuerdo de Cooperación entre la SAT, el MP y la CICIG, una reforma a la Ley Orgánica del MP y la ampliación de la presencia territorial de la Fiscalía de Delitos Económicos (que es parte del MP) (compromisos i. y j.).

Bajo el objetivo específico 2 de fortalecer la prevención del lavado de activos, se buscó apoyar:

- Dos medidas enfocadas en las entidades *offshore*<sup>2</sup>. La propuesta de préstamo explicó que la magnitud de los flujos ilícitos estaba relacionada con el nivel de opacidad del sector financiero (financial secrecy) de un país en general. Al mismo tiempo, explicó que, en el caso de Guatemala, una de las causas principales de la opacidad del sector financiero era el aparente uso de mecanismos financieros *offshore* para facilitar el lavado de activos. Las medidas apoyadas fueron las siguientes:
  - o El fortalecimiento de la regulación de las entidades *offshore* aumentando el capital requerido por estas entidades. La propuesta de préstamo explicó que el aumento en el capital requerido por estas entidades sería para cubrir el riesgo cambiario, ya que las entidades otorgan financiamiento en moneda extranjera a deudores no generadores de divisas. Frente a este propósito se apoyó la modificación al Reglamento sobre adecuación de capital para entidades *offshore* mediante resolución de la Junta Monetaria (compromiso a.).
  - o La divulgación de la información de los indicadores financieros de las entidades *offshore* y otras (compromiso b). Se había identificado la baja disponibilidad de información del sector *offshore*, según explica la propuesta de préstamo, en base a las recomendaciones de la evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI<sup>3</sup>) y del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) del FMI. Frente a este diagnóstico, el programa apoyó ampliar los requisitos de transparencia en cuanto a la periodicidad, plazo de publicación y/o cantidad de registros históricos para las entidades *offshore* y otras (compromiso b).
- Dos medidas enfocadas en avanzar con los estándares GAFI. La propuesta de préstamo explicó que la última evaluación del GAFI a ese momento era la del 2010. Al momento de la aprobación del préstamo, la legislación en materia de lavado de activos no se había actualizado lo que podría haber llevado a que el GAFI determinara un incumplimiento técnico de los Estándares, lo que conllevaría costos reputacionales y

<sup>2</sup> Actividades financieras localizadas fuera del país de residencia de sus beneficiarios.

<sup>3</sup> Organismo internacional que define los estándares que los países deben adoptar e implementar para combatir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

## 5. RELEVANCIA

económicos para el país. Con este diagnóstico en mente, se apoyaron las siguientes medidas:

- Desarrollo de un plan estratégico para cumplir con los Estándares GAFI y adecuarlo según los resultados de la, entonces futura, Evaluación Nacional de Riesgos y el Informe de Evaluación Mutua de los grupos regionales del GAFI (GAFILAT-Latinoamérica y GAFIC-Caribe) prevista para 2016-2017 (compromiso c.).
- El fortalecimiento de la normativa de prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva mediante la preparación y envío al Congreso de un proyecto de ley. (compromiso e.).
- Finalmente, se apoyó el intercambio de información entre varias entidades con responsabilidad en la prevención de lavado de activos y de administración tributaria por medio de un acuerdo marco y la implementación de un sistema de intercambio de información estadística (compromiso d.).

Adicionalmente, la mayoría de los compromisos tuvieron una alta o mediana profundidad. Por ejemplo, la aprobación de la Ley de fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza en la SAT y la reforma a la Ley Orgánica del MP, la reingeniería del personal y las nuevas contrataciones en la SAT, la Gerencia de Investigación Fiscal de la SAT en operación, el aumento en el capital requerido a entidades que otorgaban financiamiento en moneda extranjera a deudores no generadores de divisas, entre otras. El compromiso sobre el proyecto de Ley sobre prevención de lavado de dinero se planteó como la elaboración y remisión al Congreso, lo que no implica la aprobación. Es más, de acuerdo con la información disponible, el proyecto de ley quedó pendiente ([ver artículo](#)).

Finalmente, la coherencia entre los dos tramos del PBL fue robusta ya que los compromisos del primer tramo permitieron crear los marcos normativos, acuerdos y planes, para luego pasar a la puesta en operación o aprobación en el segundo tramo. Por ejemplo, en el primer tramo se preparó y envió al Congreso el proyecto de Ley para la SAT; mientras que en el segundo ya se planteó la aprobación de la Ley. Similarmente, el primer tramo se creó la Unidad de Asuntos Internos y la Gerencia de Investigación Fiscal, ambas en la SAT; mientras que en el segundo se contempló su puesta en operación. Se revisaron los perfiles profesionales y el diseño de carrera en el primer tramo; y en el segundo, se contrató nuevo personal. Se modificó el reglamento sobre la adecuación de capital para las entidades *offshore* en el primer tramo, y se verificó el cumplimiento de este requerimiento en el segundo. Se realizó el acuerdo marco de coordinación interinstitucional entre entidades de la COPRECLAF en el primero, y la implementación del sistema intercambio de información en el segundo.

En conclusión, los objetivos del programa estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo del país, enmarcado además en la respuesta a la crisis derivada del caso La Línea. Los objetivos estuvieron alineados también las prioridades de las diversas EBP y con otras prioridades corporativas. El diseño del proyecto fue sólido con diagnósticos que justificaron los compromisos, asegurando que estos estuvieran alineados con las realidades del país y que hubiera una clara vinculación entre los compromisos y el objetivo. En consecuencia, la relevancia se califica como excelente, misma calificación otorgada por la Administración.

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 2 de noviembre de 2016 y alcanzó la elegibilidad el 14 de abril de 2020. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados (MR) registrados durante el primer ciclo de PMR luego de elegibilidad (PMR+E) debieran ser considerados para la validación. Sin embargo, OVE nota que, en el caso de este PBL, la mayoría de las medidas de política se habían implementado desde 2016-2017 y las pocas restantes se completaron en 2019-2020. En el PMR+E se ajustaron las metas sustancialmente por debajo de las originales. Sin embargo, en ese momento, la mayoría de los resultados de las reformas ya eran conocidos contando con valores actualizados hasta 2019 y mostrando un valor por debajo de las metas establecidas. En consecuencia, las metas para 2020 definidas en el PMR+E se establecieron en línea con lo que se había logrado hasta 2019. Además, en algunos casos se ajustó la línea de base a valores de 2017, aunque las reformas relevantes ya se habían implementado desde 2016-2017. Los ajustes así realizados (metas redefinidas en función de resultados ya conocidos) y el hecho de que la mayoría de las medidas de política fueron implementadas desde 2016-2017, antes de la elegibilidad del proyecto en 2020, cuestiona la credibilidad de utilizar el PMR+E, por lo que OVE revierte a la matriz de resultados original establecida en la propuesta de préstamo aprobada por el Directorio en 2016 para efectos de validación de la efectividad del proyecto.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Incrementar los ingresos tributarios

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Recaudación tributaria / Número de funcionarios de la SAT	Millones de Quetzales	11.6 (2014-2015)	12.5	11.3 (2019-2021)	-33%	0
Tasa de evasión del IVA	%	27.73 (2015)	20.27	24.36% (2020)	45%	0.45
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0.225

Para medir los avances hacia este objetivo, se utilizaron dos indicadores. A continuación, se explican los avances en los indicadores y su relación con los compromisos de política:

1) Recaudación tributaria por funcionario de la SAT.

- El valor logrado fue de 11.3. Sin embargo, este valor corresponde al promedio 2019-2021, no al año 2020 específicamente y el PCR no provee el valor específico de cada año. El PCR argumentó que el 2020 fue un año atípico debido a la pandemia lo que afectó la recaudación, por lo cual reportó el promedio entre 2019 y 2021. El valor muestra un deterioro de 33% desde la línea de base.
- El PCR explica que los compromisos de política apoyaron directamente el fortalecimiento de la recaudación tributaria por funcionario, a través de dos mecanismos clave. El primer mecanismo era a través de los cambios en la gobernanza que trajo la [Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la SAT](#) (Decreto 37). Esta ley fue aprobada en 2016 e incluyó la creación de una unidad de asuntos internos dentro de la SAT para la evaluación y fiscalización de los funcionarios. El segundo mecanismo fue a través de la reingeniería del personal que

## 6. EFECTIVIDAD

abarcó desde la revisión de los perfiles y el diseño de carrera hasta la contratación de nuevo personal. El PCR explicó que se fortalecieron los procesos de reclutamiento y la formación técnica, que se contrató nuevo personal, se seleccionó el equipo directivo bajo exigentes procesos de control, integridad y competencia. Adicionalmente, en Ezshare se cuenta con evidencia de más de 2 mil contrataciones entre 2016 y 2019, como también de la realización de un módulo introductorio de formación para la capacitación a los funcionarios contratados que incluyó varios aspectos (información sobre la SAT, aspectos éticos, gestión de la calidad y antisoborno, atención al contribuyente, administración tributaria, entre otros).

### 2) Tasa de evasión de IVA:

- El indicador de la tasa de evasión del IVA tuvo un ajuste metodológico en 2020. La SAT publicó los valores actualizados de este indicador a partir de 2013. En consecuencia, OVE utilizó la línea base de 2015 con los datos actualizados por la SAT y recalcó la meta manteniendo la misma variación proporcional definida en la matriz de resultados de la propuesta de préstamo. El valor actualizado al 2020, según las cifras publicadas por la SAT fue de 24.36%, con lo cual se alcanzó un 45% de la meta.
- El PCR explica que los compromisos de política apoyaron directamente el fortalecimiento del control de la evasión, a través de varios mecanismos. En primer lugar, a través del convenio interinstitucional SAT, MP y CICIG. Este convenio fue firmado el mayo de 2017 e identificó compromisos específicos para la SAT, el MP y la CICIG. Adicionalmente, indicó entre sus ámbitos de cooperación la prevención de actos contra el régimen tributario y el desarrollo de procedimientos para combatir los delitos tributarios o aduaneros, entre otros temas. En segundo lugar, la institucionalización de funciones de investigación fiscal, mediante la creación y entrada en operación de la Gerencia de Investigación Fiscal al interior de la SAT. Esta gerencia fue creada en 2016 y existe evidencia en Ezshare de que se crearon procedimientos para la investigación fiscal. En tercer lugar, la divulgación de información relacionada con las brechas de evasión de IVA y las metas de recaudación para cada año. Existe evidencia en Ezshare de que la brecha de evasión del IVA fue estimada para el 2015-2016, y que se definió una meta de recaudación para el 2016. En cuarto lugar, los cambios a la Ley Orgánica del MP, que se aprobaron en marzo de 2016. Entre los cambios destacaron aspectos para fomentar su independencia (se eliminó la potestad del Presidente de la República de remover al Fiscal General manera directa) y otros aspectos para dar mayor celeridad en la investigación penal.

Considerando la tasa de logros de 0.225 OVE no está de acuerdo con la calificación excelente otorgada por la Administración para este objetivo y otorga la calificación de Insatisfactorio.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

**Objetivo 2: Fortalecer la prevención del lavado de activos**

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Evaluación del GAFI de Guatemala para la recomendación 22 (Sucursales y Subsidiarias en el exterior)	Cumplimiento (0%, 50%, 100%)	50% (2010)	100%	100% (2020)	100%	1
Flujos financieros ilícitos estimados para Guatemala	US\$ millones	1847.71 (2009-15)	1662.94	2.152 (2017-2018)	-165%	0
Índice de Secreto Financiero*	Puntos	177 (2015)	169	162 (2020)	188%	N.A
Tasa de delitos de lavado de dinero*	Tasa por cada 100,000 hab.	2.28 (2014)	2.14	2.13 (2020)	107%	N.A
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0.5

Notas: \* indicadores incorporados en el PCR, no considerados por OVE.

Para medir los avances hacia este objetivo, se utilizaron cuatro indicadores. Dos de ellos incorporados al momento de hacer el PCR. A continuación, se explican los avances en los indicadores, su relación con los compromisos de política, y las razones de OVE para aceptar los indicadores incluidos en el PCR:

- 1) Evaluación del GAFI para la recomendación 22 (Sucursales y Subsidiarias en el exterior).
  - La meta era dar cumplimiento total a la recomendación 22, lo que fue alcanzando según lo indica el informe GAFI de 2018<sup>4</sup>. Esta recomendación tenía una calificación parcial en el informe de 2010.
  - El PCR explica que los compromisos de política ayudaron a cumplir los aspectos que estaban pendientes de esta recomendación a través de varios mecanismos. Primero, a través del plan estratégico nacional contra el lavado de activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva en Guatemala (COPRECLAFT), con acciones precisas para dar cumplimiento a las recomendaciones de GAFI. Sin embargo, el PCR no explica claramente en qué consistió el plan estratégico desarrollado (y OVE no pudo encontrar documentación que explicara este plan, aunque sí existe evidencia de que se aprobó). Segundo, a través del aumento capital adicional a entidades que otorguen financiamiento en moneda extranjera a deudores no generadores de divisas. Tercero, mediante la divulgación de la información de los indicadores financieros, en especial de las entidades offshore. Existe evidencia para estos últimos dos aspectos (aumento de capital requerido y divulgación de información).
- 2) Flujos financieros ilícitos estimados para Guatemala:
  - La meta fue reducir los flujos financieros ilícitos desde una línea base de US\$2,179 millones en 2004-2013 a US\$1,961 millones al final del programa, es decir una reducción de 10%. Sin embargo, hubo una actualización metodológica en las cifras publicadas por Global Financial Integrity (GFI) de 2021, lo que modificó el valor de la

<sup>4</sup> En el documento de 2018, la recomendación 22 corresponde a la recomendación 18, que se refiere a los controles internos y sucursales y filiales extranjeras.

## 6. EFECTIVIDAD

línea de base y, por consiguiente, también hubo que ajustar el valor de la meta. El PCR utilizó los nuevos datos del GFI, utilizando el promedio 2013-2015 como línea de base y reportó el avance entre 2016-2018 como resultado, mientras que la MR original definió la meta para el promedio de dos años. Dado que los últimos datos disponibles son del 2018 y la mayoría de las reformas se implementaron en 2016-2017, OVE utiliza el promedio de dos años (2017-2018) para los resultados, siguiendo la propuesta de préstamo. Adicionalmente, dada la actualización metodológica, OVE utiliza como línea base el promedio 2009-2015 reportado en el informe GFI 2021. No fue posible considerar una línea de base de 10 años como estaba en la MR de la aprobación, ya que la data del informe GFI 2021 sólo comienza en 2009.

- En cuanto al avance, el promedio de 2017-2018 fue de 2,152. Cabe notar que las cifras en los flujos ilícitos de Guatemala de GFI tuvieron una reducción en 2015 y 2016, sin embargo, volvieron a aumentar en 2017 y 2018.
- En consecuencia, la tasa de logro en este indicador fue de 0, ya que el monto estimado de flujos ilícitos aumentó en comparación con la línea de base.
- Aunque se apoyaron compromisos de política relevantes para contribuir a este indicador (ver abajo), el PCR explica que la falta de avance puede deberse a varios factores. Por un lado, los delitos financieros son aún un tema reciente en la agenda de los gobiernos y organismos internacionales y que su medición es compleja por tratarse de fenómenos ocultos, sin información periódica, y que requieren procesos de investigación rigurosos para su levantamiento. Por otro lado, los flujos ilícitos dependen de condiciones externas como las relaciones comerciales de los países, la demanda mundial de bienes y servicios, la capacidad productiva del país y otros, lo cual afecta las posibilidades de generar cambios en el indicador. Este último punto se refuerza con los datos del informe GFI 2021, en donde se observa que la tendencia en Guatemala es similar a la tendencia global, con una baja en las cifras entre 2013 y 2016, para luego incrementar en 2017 y 2018. En el caso de Guatemala, la baja se observa a partir de 2014.
- Pese a la falta de avances en el indicador, el Programa apoyó acciones que buscaron contribuir a reducir los flujos ilícitos a través de varios mecanismos. Primero, a través de las medidas enfocadas en las entidades *offshore*. Segundo, a través del marco de coordinación interinstitucional y la implementación de un sistema de intercambio de información estadística entre las entidades miembros e invitadas de la COPRECLAFT.

### 3) Índice de Secreto Financiero y Tasa de delitos de lavado de dinero:

- Estos indicadores solamente se incorporaron en el PCR. Siguiendo las directrices para PCRs, OVE solo considera indicadores adicionales si estos fueron agregados durante la ejecución del proyecto. OVE también podría considerar indicadores adicionales introducidos como proxy para un indicador para el cual no hubiese información disponible, o para los casos en los que la matriz original no contase con indicadores para medir el logro del objetivo. Los dos indicadores agregados por el PCR no cumplen con ninguno de estos tres criterios, por lo que OVE no los acepta.

Considerando el avance en los indicadores (tasa de logro de 0.5) y en los compromisos apoyados por el programa, OVE no está de acuerdo con la calificación parcialmente insatisfactoria otorgada por la Administración para este objetivo. OVE otorga una calificación de Insatisfactorio.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### 2. Productos

Todos los productos (compromisos) fueron desarrollados según lo previsto. Sin embargo, como se explicó previamente en la sección de relevancia, el compromiso asociado al proyecto de ley para el lavado de dinero sólo fue el envío al Congreso. El proyecto de ley quedó pendiente con lo cual no se puede argumentar un fortalecimiento de la normativa en este aspecto específico, como sí fue con la ley de la SAT.

En vista de que ambos objetivos tuvieron una calificación de insatisfactorio, siguiendo las guías de PCR, la calificación de efectividad es insatisfactoria.

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

No aplica.

Calificación de eficiencia	N/A (PBL)
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Bajo el objetivo específico 1 de incrementar los ingresos tributarios, la sostenibilidad de los resultados alcanzados se puede analizar desde dos perspectivas:

- Primero, respecto de los indicadores para los períodos posteriores a los considerados en la matriz de resultados. En cuanto al indicador sobre recaudación tributaria por funcionario, no se contó con información más reciente pero existen indicadores relacionados publicados por la SAT que permiten tener una idea de la sostenibilidad de los resultados. Se observa que la recaudación como porcentaje del PIB ha seguido una tendencia creciente entre 2021 y 2022, aunque para 2023 se observó una cifra menor<sup>5</sup>. Adicionalmente, se observa que en 2022 y 2023 la recaudación tanto a nivel global como también respecto del IVA y del ISR fue mayor a la programada. Para el 2021, la recaudación fue mayor a la programada, con la excepción del IVA para ventas internas. Con respecto a la tasa de evasión del IVA, en base a las estadísticas de la SAT indicadas por la Administración, se alcanzó una tasa de 17.7% en 2022, mostrando una mejoría por sobre los valores alcanzados en 2020.
- Segundo, respecto de las medidas apoyadas por el programa. Varias medidas estuvieron ancladas en cambios a la legislación que siguen vigentes. Es el caso de la Ley SAT y los cambios a la Ley Orgánica del MP. Sin embargo, en octubre de 2023 se presentó una [reforma](#) a Ley Orgánica del MP que busca, entre otros aspectos, modificar un aspecto que fue parte de la reforma de 2016 respecto a la remoción del Fiscal General de la República, pero que aún no se ha aprobado. La unidad de asuntos internos y la Gerencia de Investigación Fiscal siguen vigentes en la SAT. El personal de la SAT pasó por el proceso de reingeniería y las metas de recaudación están publicadas para cada año. El convenio interinstitucional SAT, MP y CICIG tenía vigencia hasta 2019, fecha de la última prórroga de la CICG.

<sup>5</sup>

12.069%, 12.345% y 11.402%, respectivamente, aunque la cifra 2023 está disponible hasta noviembre.

## 8. SOSTENIBILIDAD

En conclusión, se observa que los resultados alcanzados han tenido una sostenibilidad satisfactoria, con avances en materia de recaudación tributaria y medidas de política profundas que perduran en su mayoría hasta hoy.

Bajo el objetivo específico 2, de fortalecer la prevención del lavado de activos, la sostenibilidad de los resultados alcanzados se puede analizar dese las mismas dos perspectivas:

- Respecto de los indicadores: no se cuenta con cifras más recientes para los flujos ilícitos ya que las cifras del informe GFI 2021 llegan hasta 2018. El indicador sobre la recomendación del GAFI fue cumplido y no existe una nueva medición.
- Respecto de las medidas apoyadas por el programa: se observa que la supervisión que realiza la superintendencia de bancos respecto de las entidades offshore sigue realizándose. Adicionalmente, la Administración entregó evidencia adicional durante el proceso de revisión de esta nota de validación de que el marco de coordinación interinstitucional sigue activo y que el intercambio de información estadística entre las entidades de COPRECLAFIT sigue realizándose. Asimismo, el plan estratégico nacional contra el lavado de activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, continúa vigente y en ejecución. Adicionalmente, el PCR argumenta que el Gobierno de Guatemala se encuentra comprometido con dar continuidad y robustecer las acciones para la aplicación de estándares internacionales de supervisión, el fortalecimiento de los esquemas para la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y la persecución a delitos financieros, las cuales son evidenciadas en el plan gubernamental de la Administración Pública actual (2020-2024). Pero también menciona que los retos en el fortalecimiento de la transparencia financiera son permanentes, y comienzan desde la generación de la información, que suele no ser pública ni producirse periódicamente. Adicionalmente, como se mencionó en secciones anteriores, el proyecto de ley sobre lavado de dinero quedó pendiente posterior a su remisión al Congreso. En resumen, pese a no alcanzar los resultados esperados, se observa sostenibilidad en cuanto a la continuación de las medidas de política apoyadas.

### 2. Desempeño de salvaguardias

Las reformas no tenían impactos ambientales ni sociales negativos y el programa no requería clasificación ambiental y social.

La sostenibilidad de los resultados asociados al incremento de los ingresos tributarios es clara. Asimismo, si bien no se alcanzaron las metas esperadas asociadas al lavado de activos, se observa que las medidas de política apoyadas siguen activas. En consecuencia, la calificación de sostenibilidad es satisfactoria, aunque no excelente como consideró la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La relevancia del programa fue excelente con objetivos alineados con las necesidades de desarrollo del país, con las prioridades corporativas, y enmarcados en la respuesta a la crisis derivada del caso La Línea. El diseño del proyecto fue sólido con diagnósticos que justificaron los compromisos o que tenían una clara vinculación entre los compromisos y el objetivo. La efectividad fue insatisfactoria ya que el avance bajo ambos objetivos fue menor de lo que se

## 9. RESULTADO GENERAL

esperaba. Esto se debió a la falta de avances en uno de los dos indicadores de resultados bajo cada objetivo. En sostenibilidad, la calificación fue satisfactoria, diferente de la calificación excelente otorgada por la Administración, ya que los resultados han sido sostenibles en materia de recaudación tributaria y las medidas apoyadas para la prevención del lavado de activos siguen vigentes pese a no haber alcanzado los resultados esperados. En consecuencia, siguiendo las guías de PCR, la calificación para el resultado general es parcialmente infructuosa.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El desempeño del Banco durante la preparación fue satisfactorio. Destacan los siguientes elementos positivos:

- La estructuración de un programa de reformas enfocado en necesidades clave para Guatemala en el contexto en que se aprobó el préstamo, mostrando una respuesta sólida del Banco frente al caso La Línea.
- El programa se basó en una serie de asistencia técnica y asesorías en materia tributaria y de integridad financiera que permitió diseñar un programa relevante para las necesidades y realidades del país.
- El uso de un instrumento de dos tramos para promover el diseño y la implementación de políticas, normas e instrumentos de gestión en el mediano plazo.
- La definición de objetivos claros que, aunque no se mencionaron explícitamente como objetivos específicos, sí eran fácilmente identificables. Adicionalmente, la inclusión de compromisos de política acotados y alineados con los objetivos.
- La identificación clara de riesgos del programa, especialmente en materia de desarrollo (el riesgo de que la ratificación del Congreso podría demorar) y de sostenibilidad (el riesgo de que algunas reformas no fueran sostenibles en el tiempo); acompañados de medidas de mitigación.
- La definición de una matriz de resultados con indicadores de resultado (outcome) asociados a cada objetivo específico, con líneas de base identificadas, y en algunos casos, basados en data de entidades internacionales (GAFI y GFI).
- La definición de un plan de M&E con claras fuentes de información, identificando de dónde y cómo se obtendría la data primaria y secundaria.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El desempeño del Banco durante la supervisión fue satisfactorio. Se realizó el seguimiento a todos los compromisos de política y a los indicadores de resultados. El Banco acompañó al Gobierno en la implementación de las reformas a través de asistencia técnica, diálogo y asesoría.

Sin embargo, los siguientes elementos presentan oportunidades de mejora:

- Aunque la mayoría de las reformas se implementaron desde 2016-17, la MR se actualizó en 2020 estableciendo nuevas metas en un momento en que los resultados

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

hasta 2019 ya eran conocidos. Además, algunas de las líneas de base se actualizaron a valores del 2017, pese a que las reformas se implementaron desde 2016-17. Estos ajustes afectan la credibilidad de la matriz de resultados revisada.

- Se podría haber apoyado al prestatario a través de asistencia técnica para comunicar mejor al Congreso y a la ciudadanía los beneficios potenciales del proyecto de ley sobre la prevención y represión del lavado de activos, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. El compromiso fue cumplido, ya que indicaba la remisión al Congreso, pero el proyecto de ley no se aprobó.
- No se presenta evidencia de que se haya realizado la evaluación ex post prevista en el plan de M&E.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El desempeño del prestatario fue satisfactorio cumpliendo con todos los compromisos de política. El PCR destaca el compromiso del prestatario y su trabajo conjunto con el equipo de Banco. Un factor que podría representar una oportunidad de mejora fue el no considerar que se requería de un trabajo con el Congreso y la ciudadanía para evitar que el proyecto de ley de lavado de dinero quedara pendiente.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR identificó 6 hallazgos y 7 recomendaciones que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- El programa estuvo basado en diagnósticos del gobierno, del banco y otras instituciones, permitiendo definir compromisos relevantes. Asimismo, el tener un programa alineado con las prioridades del país permitió que el Programa pudiera avanzar pese al contexto de cambios que tuvo que enfrentar.
- Se priorizaron acciones con menor riesgo y alto impacto que dependieran en su mayoría de las instituciones directamente involucradas en el programa, permitiendo la sostenibilidad de varios compromisos de política.
- El apoyo al programa por medio de asistencia técnica durante la formulación ayudó a construir consensos y lineamiento con otras acciones en curso.
- El uso de indicadores producidos periódicamente por el gobierno facilitó la recolección de información y el monitoreo. Sin embargo, para el sector financiero, específicamente los temas vinculados a actividades ilícitas, se requiere aún el desarrollo de sistemas de captura y reporte de información.
- El contar con un interlocutor del gobierno como enlace facilitó poder atender los temas críticos.

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

Se puede observar que, con excepción del aspecto de los indicadores sobre actividades ilícitas, todas las lecciones aprendidas resaltan elementos positivos del Programa vinculados al diseño y a la ejecución. Sin embargo, no se incluyó una reflexión más profunda sobre aprendizajes en cuanto a aspectos que pudieron haberse realizado de otra forma.

OVE sugiere incorporar las siguientes lecciones aprendidas:

- En los casos en que se planifiquen compromisos como el envío de proyectos de ley al congreso (y no su aprobación), sería importante incorporar acciones de diálogo y seguimiento para evitar que el proyecto de ley se quede pendiente. En el caso del Programa, aunque se cumplió el compromiso, no se logró el efecto deseado de fortalecer la regulación sobre prevención de lavado de dinero.
- Es importante analizar qué tipo de evaluación se requiere realmente para demostrar los resultados del programa, para evitar proponer en el plan de M&E al momento del diseño una evaluación que posteriormente no se vaya a realizar.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR es en general claro y analiza todos los aspectos requeridos por las guías. Sin embargo, los siguientes elementos representan oportunidades de mejora:

- El PCR plantea que la normativa para la prevención del lavado de dinero se fortaleció mediante la elaboración del proyecto de ley y posterior presentación al Congreso de la República. Sin embargo, se debe aclarar que la mera preparación y presentación al Congreso no fortalece de por sí la normativa, ya que, de no aprobarse, no se logra el fortalecimiento esperado, como fue en el caso de este proyecto.
- En el análisis de sostenibilidad, la continuación de los resultados no fue clara desde la perspectiva de las medidas apoyadas.

Calificación de calidad del PCR	Bueno
---------------------------------	-------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Guyana Sustainable Housing for the Hinterland Program, reformulated from the Expansion and Integration of Basic Nutrition Program			
<b>Project number(s)</b>	GY-L1028			
<b>Loan number(s)</b>	2270/BL-GY, 2270/BL-GY-1, 2270/BL-GY-2			
<b>Original amount</b>	US\$5,000,000			
<b>Approval year</b>	2009			
<b>Original closing date</b>	17 February 2014			
<b>Actual closing date</b>	22 April 2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Cooperative Republic of Guyana			
<b>Executing agency</b>	Ministry of Communities through the Central Housing and Planning Authority (CH&PA)			
<b>Sector</b>	Urban development and housing			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$7,300,000 (IDB US\$5,000,000, GoG US\$2,300,000)	US\$4,963,037 (IDB US\$4,963,037, GoG US\$0) <sup>1</sup>		
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
<b>Cancelled amount</b>				US\$36,963

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Partly successful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Borrower performance</b>	Excellent	Excellent
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Bertha Briceño	

<sup>1</sup> Includes both the original project and the reformulated project.

### 3. PROJECT OBJECTIVES

This operation, approved in 2009, originally financed an “Expansion and Integration of Basic Nutrition Program”. According to the February 17, 2010 Loan Contract, the project’s original general objective was to assist the Government of Guyana to implement priority areas of the National Nutrition Strategy by strengthening the implementation capacity of the Ministry of Health. Its specific objectives were to: (i) expand and improve anemia control at the national level; (ii) develop a multi-pronged approach to scaling up growth promotion at the national level; (iii) deliver targeted child health and nutrition interventions in Regions 1, 7, 8, and 9; and (iv) develop and implement effective information campaigns to increase national awareness on child nutrition and healthy growth as well as critical maternal health behaviors.

The project was reformulated in December 2015 with the approval of the Board of Directors. No reporting on what the nutrition program had accomplished was done, even though 25.5% of the total projects’ financing had been disbursed by then<sup>2</sup>.

According to the reformulated Loan Proposal, the project’s general objective became to improve the livability of low-income families in selected communities of the hinterland through better access to housing, potable water, sanitation, and the promotion of women’s empowerment. The Loan Proposal did not provide specific objectives, but OVE concurs with the PCR’s identification of two specific objectives that are assessed in this validation:

Objective number	Objective name
Objective 1	Improve access to housing, potable water, and sanitation
Objective 2	Promote women’s empowerment in all communities

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

On December 11, 2009, the Bank approved the US\$7.3 million Expansion and Integration of Basic Nutrition Program. That loan agreement was signed on February 17, 2010, eligibility for first disbursement was granted on July 23, 2010, and the project was scheduled to close in July 2014. The government submitted a request to reformulate the loan on June 22, 2015, modifying the objective and reassigning the US\$3.1 million balance to the Sustainable Housing for the Hinterland Program. The reformulated loan for US\$3.1 million was approved by the Board of Directors on December 10, 2015, and became eligible for first disbursement on November 16, 2016. It closed on April 22, 2022, seven years and two months after the scheduled closing date of the original loan, and 22 months after the originally scheduled closing date of the reformulated project (June 30, 2020).

In cases of reformulation, the 2020 PCR Guidelines indicate that the evaluation framework of the PCR is the results matrix of the reformulated project (par. 2.6) and that for validating effectiveness, the assessment is conducted in relation to the specific project development objectives as measured by the indicators in the results matrix of the reformulated project (par. 3.8). The reformulated project “Sustainable Housing for the Hinterland Program” contained two components:

<sup>2</sup>

According to convergence, US\$1,863,037 out of US\$7,300,000 total.

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

**Component 1: Delivery of the full house replacement subsidy for the hinterland** (US\$2,509,200 original amount; US\$2,498,833 actual amount). This component was to cover the costs of design, construction, and supervision of construction to deliver a full house replacement subsidy to households in Region 1 and Region 9. The average subsidy was planned to be the equivalent of US\$8,200, to cover the material and labor costs for a 20 by 25 square foot house with bedrooms and common space, a tin roof with rainwater collection, and an improved pit latrine. Communities were to design housing solutions during participatory workshops in each region. Based on a needs assessment of the selected communities, it was estimated that the program would finance 132 of these subsidies in Region 1 and 174 in Region 9.

**Component 2: Delivery of the roof replacement subsidy for the hinterland** (US\$219,600 original amount; US\$87,988 actual amount). This component was to cover the costs of design, construction, and supervision of construction to deliver a roof replacement subsidy in Region 1 and Region 9. The average subsidy was planned to be the equivalent of US\$1,800, to cover the cost of material for a zinc roof (maximum 20 by 25 square feet) with rainwater collection and an improved pit latrine. Based on a needs assessment of the selected communities, it was estimated that the program would finance 36 of these subsidies in Region 1 and 86 in Region 9.

As part of the subsidies under both components, beneficiaries were to receive training in house maintenance, purification of rainwater, and building and maintaining pit latrines. Subsidies were to be delivered through a contract to both the head and spouse of the household. Because the amount of the loan was not sufficient to meet total demand, participation would be limited to households with at least one of these conditions: special needs, overcrowding, risk that their current house would collapse, serious difficulties with procuring and storing fresh water, or lack of an adequate toilet. Applications were to be evaluated and ranked based on needs and resources. Communities in Regions 1 and 9 were the focus of the program because of their high poverty, large concentrations of indigenous people (29% and 25%, respectively), the absence of land tenure issues there, and the organizational strengths of their village councils.

The program, as reformulated, allocated US\$371,200 for “other expenses,” including salaries (a 20% top-up for 12 specialists in the Central Housing and Planning Authority, CH&PA), logistics (including the costs of transportation to the hinterland), goods, and monitoring and evaluation (M&E). Actual administrative costs were US\$310,881.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

About 10% of Guyana’s population lives in the hinterland, the rural interior defined as Regions 1, 2, 7, 8, and 9. They experience high levels of poverty, over 75% in 2011-2015. The 185 indigenous communities in the country are mainly located in the hinterland, with the largest concentration of Amerindians in Regions 1 and 9. Most indigenous people live on Amerindian common property lands, in tiny and dispersed villages, or on the margins of small rural towns. At the time of project approval, there was an urgent need to improve and expand access to affordable and sustainable housing in the hinterland: 74% of the population lived in inadequate and overcrowded housing, 60% did not have access to safe water, and almost no households

## **5. RELEVANCE**

had adequate access to sanitation (pit latrines are considered inadequate). Those issues resulted, at least in part, from the remoteness of the hinterland as well as overall poverty. Access to communities in Regions 1 and 9 requires a one-day trip by plane, car, and boat, in some cases.

In the decades prior to the project, public resources had been concentrated in the urban sector, reinforcing a disconnectedness between urban and rural areas and widening the income gap between them. Empirical evidence, however, had shown that public investments in rural infrastructure would yield the largest returns in terms of both growth and poverty reduction. These findings emphasized the need to create opportunities for the rural poor. The government responded to these needs with its 2015 Ten-Point Plan for the Hinterland, which sought to ensure that indigenous communities would become thriving economic units in the country. That Plan defined access to housing as a basic asset that would support Amerindian socio-economic development. Guyana's twenty-year national development policy, "Green State Development Policy: Vision 2040," approved in May 2019, reiterates that investments in housing will increase the resilience and quality of life of all citizens, especially the poorest in society, and focuses specifically on construction of low-income housing and access to quality water and sanitation services.

A report prepared by the United Nations Children's Fund (UNICEF) and Ministry of Indigenous People's Affairs in 2017 found that indigenous women were underempowered and disengaged from community decision-making processes. It found that they did not have access to contraceptives (and therefore could not make decisions regarding their own bodies), earned smaller salaries than their husbands, and suffered violence at home and in the community. Few women held community leadership positions. The UNICEF study found that among more than 250 indigenous villages in the country, only 11 had a female Toshao (indigenous leader at the village level) as of July 2017. The government's current National Gender Equality and Social Inclusion Policy, formulated by the Ministry of Social Protection in 2017, specifically addresses the vulnerability of women in hinterland communities and contains a policy recommendation on empowering women as a key factor in socio-economic development.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The Loan Proposal (p. 9) noted that the 2012-2016 Country Strategy (CS) in place at project approval contained a focus on addressing indigenous populations' needs in a cross-cutting manner, and that the operation was included in the 2015 Country Programming Document. However, the CS did not include any strategic objective related to housing to which the project could be aligned to. The Country Strategy in place at closing (2017-2021) had a strategic objective on delivering critical infrastructure that mentioned housing in terms of supporting climate resilience, social inclusion, and structural transformation. While the project supported housing infrastructure in the service of social inclusion, the strategic objective was much more focused on investments in critical infrastructure for private sector growth, and neither of its expected results under this objective were relevant to the program.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The original Expansion and Integration of Basic Nutrition Program delivered some key outputs, including distribution of sprinkles to address maternal and child anemia, production of growth

## 5. RELEVANCE

charts, training of health center staff, and procurement of medical equipment such as weighing scales and equipment for urine iodine analysis. By 2014, however, only 17.4% of loan resources had been disbursed, for two reasons. First, the program's incentive coupon activity, which provided up to US\$30 to pregnant women for enrolling in prenatal care during their first trimester, was found to be politically sensitive, and the government became no longer interested in supporting it. Second, there were staffing issues with the executing unit and in the maternal and child unit of the Ministry of Health.

The reformulated program "Guyana Sustainable Housing for the Hinterland Program", approved in December 2015, was strongly aligned with country realities. A hinterland housing subsidy had been designed and implemented for the first time as part of a US\$1 million pilot under the Bank's Second Low Income Settlement Program (US\$27.9 million, approved in 2017), which provided 122 housing subsidies of US\$7,000 and 86 roof subsidies of US\$1,500. One of the main lessons from that pilot's evaluation was that hinterland communities had the capacity to manage local development initiatives.

Project design built on existing local governance structures. Housing policy in Guyana gives a clear mandate to the CH&PA to govern and administer housing projects. The democratic councils of the Ministry of Local Government and Regional Development monitor the implementation of government policies and programs in the hinterland. The Amerindian Act of 2006 gave local communities legal powers to manage and conserve their lands, which are owned collectively by the whole community and administered through a Village Council. The Ministry of Indigenous People's Affairs runs regional development offices in the hinterland, to whom Community Development Officers report.

The program's vertical logic plausibly connected planned activities with achievement of the first objective of the reformulated project. Targeted subsidies to cover the costs of designing and building houses and roof replacement would be expected to lead to improved access to housing. Targeted subsidies to cover the costs of rainwater collection would be expected to lead to improved access to potable water. Targeted subsidies to cover the costs of improved pit latrines would be expected to lead to improved access to sanitation. Participatory housing design processes in communities increased the likelihood of buy-in and active participation in the program. Training for beneficiaries in construction and maintenance of the houses, roofs, rainwater collection systems, and latrines further increased buy-in and sustainability. The amount of the subsidies was appropriately calibrated to the costs of locally sourced materials, transportation to and within remote areas, and local labor.

Regarding the vertical logic governing the second objective of the reformulated project, although not many activities were included in the results matrix, the PCR notes that there were specific program actions that contributed to the achievement of this objective, including listing women's names on subsidy contracts, inviting women to participate in all stages of the housing design and construction process, and designating specific opportunities for women to speak in each community meeting. In fact, OVE notes that some output indicators were included in the results matrix of the loan proposal to measure women's participation (i.e. contracts to be signed by the head of the household and the spouse) but were later dropped in the PMRs. The PCR states that the inclusion of women's names in the housing titles was considered a milestone for the new houses and new roofs delivered, representing an important step toward empowerment, as women had traditionally been left out of these transactions.

## 5. RELEVANCE

In sum, the original nutrition project lost relevance during its execution for the reasons mentioned above.

For its part, the reformulated program, was strongly relevant to country conditions and realities and to government strategy. There was no strategic objective related to housing in the country strategies in place during the life of the project to which it could be aligned to, though the Country Strategy at approval included the cross-cutting theme of supporting the Amerindian Communities, to which the project contributed to. The vertical logic governing the first objective of the reformulated project was sound, and the PCR explains how program actions, would plausibly and logically lead to achievement of the second objective. Based on above, OVE disagrees with Management's rating of relevance Excellent and rates relevance **Satisfactory**.

Relevance rating	Satisfactory
------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on December 11, 2009 and reached eligibility on July 23, 2010. As noted earlier, the project was reformulated, with the new program approved on December 10, 2015. Per 2020 PCR Guidelines (paragraph 2.6), OVE uses the results matrix of the Reformulation Proposal (document PR-3494-1) for the purposes of validation of the effectiveness dimension.

### 1. Assessment by objective

#### Objective 1: Improve access to housing, potable water, and sanitation

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1. Percentage of households in targeted communities without access to potable water	Percentage	46	6	24	55	0.55
2. Percentage of households in targeted communities without access to adequate sanitation solutions	Percentage	30	4	7	88.5	0.89
3. Percentage of households in targeted communities without access to adequate housing	Percentage	52	7	29	51.1	0.51
4. Percentage of overcrowded households in targeted communities	Percentage	58	17	40	43.9	0.44
Average achievement ratio for objective 1						0.60

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 1: Safe water supply—defined as access to piped water into the dwelling, a public standpipe, a protected dug well, protected spring, or rainwater—is one of the Sustainable Development Goals related to water. The original baseline and target, as expressed in the reformulated Loan Proposal, PMR+E, and PMRs until January-June 2023 (first period), were 80% and 10%. The PCR explained that the intent had been to update baseline values on the basis of a needs assessment carried out in selected communities before starting program execution, and that although this assessment was completed in Regions 1 and 9 in 2015/2016, the results matrix was not updated accordingly until after project closure. As the baseline and target used in the PCR (46% and 6%) represent the same degree of change as in the initial results matrix (87.5% decline), OVE accepts the change. The outcome target was not reached, with an achievement ratio of 0.55.

Indicator 2: The World Health Organization defines adequate sanitation facilities as those that safely prevent human contact with human waste (trap with a discharge system to a septic tank or pit latrine, an improved pit latrine with ventilation, a pit latrine with an apron, or a composting toilet). The original baseline and target for this indicator were 60% and 8%, updated after project closure along the same lines as for Objective 1. As the baseline and target used in the PCR (30% and 4%) represent the same degree of change as in the initial results matrix (86.7% decline), OVE accepts the change. The outcome target was almost reached, with an achievement ratio of 0.89.

Indicator 3: Adequate housing was defined by the level of habitability (characteristics of the structure of the house, including overcrowding, habitability, and hazardous conditions). The original baseline and target for this indicator were 50% and 7%, updated after project closure along the same lines as for Objective 1. As the baseline and target used in the PCR (52% and 7%) represent the same level of change as in the initial results matrix (86% decline), OVE accepts the change. The outcome target was not reached, with an achievement ratio of 0.51.

Indicator 4: A household was considered overcrowded if there were more than two persons/room or less than five square meters of floor area per person. The original baseline and target for this indicator were 70% and 20%, updated after project closure along the same lines as for Objective 1. As the baseline and target used in the PCR (58% and 17%) represent roughly the same degree of change as in the initial results matrix (~71% decline), OVE accepts the change. The outcome target was not reached, with an achievement ratio of 0.44.

Rating of objective 1: Partly unsatisfactory

### Objective 2: Promote women's empowerment in all communities

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
5. Percentage of empowered women in targeted communities	Percentage	0	80	53	66.3	0.66
Average achievement ratio for objective 2						0.66

Indicator 5: According to the Loan Proposal, “empowerment” designated the process of becoming stronger and more confident, especially in controlling one’s life and claiming one’s rights. It was measured by the level of participation of women in community meetings measured

## 6. EFFECTIVENESS

by the number of times members vocalized ideas in those meetings. The PCR (p. 15) notes, and OVE concurs, that this indicator was not specific and was difficult to measure. The outcome target was not reached, with an achievement ratio of 0.66.

Rating of objective 2: Partly unsatisfactory

### 2. Outputs

Outputs were almost completely delivered as planned, with 90.7% of the targeted number of new houses and 94.9% of new roofs built (PCR, Table 3, p. 22). Nevertheless, outcome targets were not achieved. The PCR (p. 19) explains the discrepancy by speculating that the outcome targets were overly ambitious.

The PCR's counterfactual analysis (p. 20) notes that although there was no impact evaluation of the program, attribution is reinforced by the fact that there was no other project in the area that could have contributed to observed achievements. This analysis is supported by the strong vertical logic governing the program's first objective, but less so for the second objective.

OVE agrees with Management's rating effectiveness **Partly unsatisfactory**.

Effectiveness rating	Partly unsatisfactory
----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The economic analysis presented in the PCR accounts only for resources used in the reformulated project. According to the PCR, this analysis covered US\$2,498,833 in project costs. This amounts to 81% of the reformulated project's amount (\$3.1 million) and 50.3% of the combined executed amount (\$4.96 million<sup>3</sup>). Therefore, OVE notes that half of the resources executed under GY-L1028 were spent on activities that are not accounted for in the PCR or in any other report following the reformulation of the original project.

At reformulation time, an ex-ante cost-benefit analysis (CBA) was conducted for the reformulated program based on data from willingness-to-pay (WTP) surveys in urban areas of Guyana (Linden and Georgetown) in 2010, and a WTP estimate on overcrowding calculated from parameters for Colombia, South Korea, and the Philippines. This analysis used a 20-year time horizon and a social discount rate of 3.72%, with economic benefits covering increased access to safer water and reduced overcrowding. Costs included both direct project costs and the shadow costs of skilled and semiskilled labor. The expected net present value was calculated at just above US\$100,000, with an economic rate of return (ERR) of 4.72%. The Loan Proposal considered the 4.72% ERR positive in light of the low-income level of the households in the area of intervention. The findings were mostly robust under a sensitivity analysis that varied house and roof replacement costs, willingness to pay for economic benefits, and building costs to rebuild collapsed houses outside the program.

<sup>3</sup> According to Convergence, US\$1,863,037 were disbursed pre-reformulation and US\$3,100,000 post-reformulation, for a total project execution of US\$4,963,037 (combined executed amount).

## 7. EFFICIENCY

The PCR opted for an ex-post cost-effectiveness analysis of the reformulated project (CEA) over a CBA for two reasons: (i) in the intervention regions, there were no data available for monetizing the social benefits of the program; and (b) there was good information on the unitary costs incurred during program implementation. The CEA therefore compared the program's unit costs to similar projects implemented in Guyana and elsewhere in Latin America and the Caribbean. This CEA covered 81% of the reformulated project's amount (\$3.1 million) and 50.3% of the combined executed amount (\$4.9 million) encompassing all of the first component (housing subsidy) but not the second component (roof subsidies) or administrative costs. Using the cost harmonization methodology suggested in the 2020 PCR Guidelines, two specific comparator projects were identified: the pilot hinterland project in Guyana that preceded this one, and an IDB project in Ecuador (EC-L1113), which had an objective "to facilitate access to adequate housing for poor and vulnerable Ecuadorian households, especially those in the two lowest income quintiles" and was also implemented in a rural area. The analysis found that GY-L1028 achieved the same outputs as the hinterland pilot at 81.1% of the pilot's unit costs. However, OVE notes that this is to be expected, given the efficiencies likely achieved by bringing the pilot to scale. Cost-effectiveness calculations are extremely sensitive to scale given that the units are the denominator, so comparing a large-scale project against a small-scale project raises questions of comparability and validity. In the other comparison against the Ecuador project, the analysis found that GY-L1028's unit costs were 121.3% of those in Ecuador.

The PCR economic analysis annex suggests that the Guyana pilot and the Ecuador project were the most comparable alternatives, but it also presents data on additional candidate projects for comparison in Haiti, Nicaragua, Trinidad and Tobago, Colombia, and Dominica. A project in Haiti is unlikely to be comparable given the country's characteristics. The economic analysis states that the Nicaragua project targeted peri-urban beneficiaries, and the Trinidad and Tobago and Dominica projects targeted urban as well as rural beneficiaries, making them less suitable comparators to GY-L1028. The Colombia project seems somewhat more comparable, given its focus on rural beneficiaries, the country's same income group, and similar average labor income. Yet GY-L1028's unit costs were 106% those of the Colombia project. Even taking the first- and second-best comparators, average over cost would be 113.6%. (granting a partly unsatisfactory rating according to the 2020 PCR guidelines).

Some additional aspects of program design and implementation negatively affected efficiency. Procurement-related issues and weather patterns caused delays in delivery of some building materials, affecting the start dates of some construction (though CH&PA partly addressed these issues by introducing procurement of materials in bulk, a process that was not contemplated in the original program design). In addition, there were issues with timely delivery of payments to builders, brickmakers, and sawmen, mostly associated with security issues associated with carrying currency and the geographic layout of villages under the program, causing distrust among workers, council members, and CH&PA staff (though the PCR notes that CH&PA addressed this problem effectively). Finally, the prioritization of older beneficiaries made it occasionally challenging to find the necessary labor to perform the physical work of constructing or modifying homes. Where the number or skill set of workers was not available in a village, the program was sought from neighboring villages.

## 7. EFFICIENCY

In sum, the pilot project in Guyana is not a suitable comparator due to scale, the Ecuador project was more cost-effective than GY-L1028, and additional results from the second most comparable project in Colombia also suggest that it was more cost-effective than GY-L1028. Other aspects also affected efficiency negatively as indicated above, including the fact that about half of the resources executed under this project are not accounted for. As a result, OVE does not agree with Management's Satisfactory rating for efficiency and rates it **Partly unsatisfactory**.

Efficiency rating	Partly unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

OVE centers the assessment of sustainability based on the results achieved in the reformulated project given that there are no outcomes accounted for the original nutrition project.

The housing projects were designed with sustainability aspects in mind. The materials used were produced locally or are easy to replace within local communities. Beneficiaries participated in the physical labor of construction and development of guides and manuals in their own languages and were trained on maintenance and repair. Weather- and climate-related risks, especially flooding, are present, but program design anticipated this risk in its selection of housing design and building locations. Beneficiaries attended exit workshops to sensitize them on their roles and responsibilities for care and maintenance of their houses and roofs. CH&PA reports that the use of local labor has had spillover effects in terms of improved local capacities to build and maintain dwellings.

The PCR (p. 26) states that the government is planning to continue to build new houses and roofs with rainwater harvesting systems and sanitation solutions either with its own resources or through a loan with IDB that would expand the program to all four Amerindian settlements across the country, and that would extend the home improvement subsidy to not only roofs but also doors and windows. No information is provided in the PCR on the government's available financing envelope to support these plans. Management later provided documentation on the government's replication of the program with its own funds, largely thanks to the strong team working in CH&PA.

### 2. Safeguards performance

The reformulated program was classified as category B. The program was expected to have net positive environmental and social impacts, as the interventions were intended to improve beneficiaries' quality of life through the improvement of housing conditions and access to potable water and sanitation. An Environmental and Social Analysis was carried to identify potential impacts and mitigation measures. Its findings included the points that community organization and cohesion are key elements of social capital contributing to the program's success; the costs of houses vary by community due to the types of available local materials, the ability of the Village Councils to negotiate with materials suppliers, and the building capacity of the beneficiaries; and the success of the precursor pilot raised expectations in communities. To address those findings, program design included community organization and cohesion as selection criteria, clear indications of potential cost variance for each subsidy in the program's

## 8. SUSTAINABILITY

operating regulations, and open and regular information sessions on the program in each community. An Environmental and Social Management Plan was prepared and disclosed, which included a series of mitigation measures, a schedule and an estimation of the mitigation and monitoring costs, as well as a compliance monitoring framework with responsible parties, with regular monitoring reports anticipated. At closure, the PCR only mentions that the project developed and implemented a mechanism for responding to complaints from beneficiaries and stakeholders impacted by the works and services throughout the program.

CH&PA was responsible for environmental management of the program and had specific responsibility for obtaining environmental clearances from the country's Environmental Protection Agency (EPA). In response to the draft validation Management provided information that EPA clearance was not obtained, and therefore CH&PA sought and received authorization from the Protected Area Commission for a one-time harvesting of the required lumber for the project. Construction caused mainly localized and short-term environmental impacts for which effective, standard, and easily implementable mitigation measures were available. However, no information is provided in the PCR or other project document on the implementation of those mitigation measures and overall compliance with the Bank's safeguard policies. In response to the draft validation Management noted that semiannual program reports reported on social and environmental issues in their "risks and lessons learned" sections, and that the program's midterm evaluation did not cite any significant social or environmental problems. Management also stated that, based on information in the semiannual reports and midterm evaluation, the program had a net positive environmental and social impact through its improvement of housing conditions and access to potable water and sanitation. Materials were locally and sustainably sourced, and no large movements of soil or heavy machinery were needed, as program-supported water and sanitation solutions were off-grid.

With the additional information provided by Management, OVE agrees with Management's rating sustainability **Satisfactory**.

Sustainability rating	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

The original nutrition program lost relevance during its implementation and was reformulated. The reformulated program was strongly relevant to country conditions and realities and to government strategy, but its alignment with Bank strategy was weak. The vertical logic governing the first objective was sound, and the PCR explains how program actions, even though these actions were not specifically included in the results matrix, would plausibly and logically lead to achievement of the second objective. Based on the above, OVE disagrees with Management's rating of relevance Excellent and rates relevance **Satisfactory**. Effectiveness is rated **Partly unsatisfactory** because of shortcomings in reaching outcome targets under both objectives, despite outputs having been largely delivered as planned. Efficiency is rated **Partly unsatisfactory**, based on the shortcomings of the CEA presented for the reformulated project, and other factors affecting efficiency including that half of the financing approved and used under GY-L1028 was unaccounted for. There were no evident unmitigated risks to continuation of results achieved in the reformulated project, and Management provided additional information on safeguards performance; OVE rates sustainability **Satisfactory**.

## 9. OVERALL OUTCOME

With these ratings, OVE disagrees with Management's rating overall outcome Partly successful. OVE rates outcome **Partly unsuccessful**.

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

Design of the program drew from lessons learned during the previous pilot program, including the need to involve communities in project design and implementation and to embrace their unique socio-cultural attributes. It also strengthened arrangements for ownership security of the new houses provided to beneficiaries, responding to their expressed concerns that the houses could be taken away; included roofs over staircases, in the case of the full housing subsidies; and for both subsidies, included both a pit latrine and training on its construction and maintenance. Sustainability concerns were embedded in program design through required training workshops teaching beneficiaries how to maintain their houses, install rain water harvest systems, and replace their pit latrines. Risk assessment focused on the ongoing potential governance impacts resulting from June 2015 elections, mitigated through aligning program priorities with those of the new government, and reputational risks stemming from heightened community expectations as the pilot program was expanded, mitigated through open informational meetings to explain clearly the content and limitations of the program to community members. It was recognized at the time of project design that outcome targets would be revised based on needs assessments to be conducted in selected communities. The M&E plan anticipated mid-term and final evaluations, with data collection through household and community level surveys and a qualitative component.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

The Bank's technical support was consistent and of high quality, and communication channels between the Bank and CH&PA were open, prompt, and effective. However, the planned updating of outcome indicators did not take place even though the needs assessment studies were completed in a timely manner. No mid-term review was conducted, representing a missed opportunity to update the results matrix, and the lessons noted that there was no timely action to update baseline data or gather the anticipated qualitative data through evaluation mechanisms.

Quality of supervision rating: Partly unsatisfactory

Bank performance rating	Partly unsatisfactory
-------------------------	-----------------------

## **11. BORROWER PERFORMANCE**

The Bank performed an institutional capacity assessment of CH&PA during program preparation, concluding that capacity was adequate for successful program implementation. Procurement risk was identified due to the large number of small contracts involved in the program and resulting difficulty in supervising procurement; this risk was mitigated by the hiring of a new procurement officer. The Ministry of Indigenous People's Affairs supported CH&PA in engaging Regional Democratic Councils and Village Councils.

Monitoring and reporting were CH&PA's responsibility, with an M&E plan prepared to facilitate the process. CH&PA was to prepare annual operational plans and semi-annual progress reports documenting implementation, prepare and administer the program budget, update implementation schedules and expenditure plans, document the bidding and contract administration process, and monitor results framework indicators. The M&E plan was implemented as intended. No major fiduciary or legal issues were encountered during program execution. The PCR (p. 27) notes that CH&PA was always open to dialogue, committed to achieving the development objectives, and focused on problem-solving. Its teams of engineers and procurement specialists were efficient and effective in dealing with bottlenecks and processes that had to be expedited. It established strong partnerships with the Toshao's in each village and with private service providers (suppliers, builders, transport), ensuring that service delivery was achieved with minimal disruption. Village councils also demonstrated high leadership and organizational capacity in the service of project execution.

<b>Borrower performance rating</b>	Excellent
------------------------------------	-----------

## **12. LESSONS LEARNED**

The PCR (pp. 27-29) offers findings and recommendations along six dimensions: technical, organization/administration, processes/public actors, fiduciary/legal, risk management, and evaluation. Its most compelling findings center on the need to plan materials delivery and construction in remote areas around the timing of the dry and rainy seasons, the advisability of electronic payment mechanisms to avoid security issues with cash payments to workers, the success achieved by piloting solutions initially at small scale and incorporating lessons into scale-up, and the need for ongoing attention to the adequacy and accuracy of a program's results framework. OVE concurs with these lessons, stressing especially the importance of conducting a timely mid-term review and updating results frameworks where necessary.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers most aspects of program performance in a concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes, explaining in detail the program's vertical logic. Its data are mostly internally consistent, and consistent with supporting documents. The counterfactual analysis is logical. The PCR's lessons are insightful and derived directly from program experience and should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country. However, there are moderate shortcomings. The Bank and Borrower Performance discussions are cursory. The PCR is occasionally repetitive. Candor about some implementation challenges appears only in the lessons but not in the PCR's main text. Some information key to assessment of program sustainability is not in the PCR and had to be provided by Management.

<b>Quality of PCR rating</b>	Good
------------------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA				
<b>Project name</b>	Contingent Loan for COVID-19 Public Health Emergency			
<b>Project number(s)</b>	GY-L1078	GY-O0006		
<b>Loan number(s)</b>	5186/BL-GY			
<b>Original amount</b>	US\$22,000,000			
<b>Approval year</b>	2020			
<b>Original closing date</b>	12/3/2021			
<b>Actual closing date</b>	10/17/2021			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan - CCF			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Cooperative Republic of Guyana			
<b>Executing agency</b>	Ministry of Finance			
<b>Sector</b>	Financial markets			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$22,000,000 (IDB US\$22,000,000)	US\$22,000,000 (IDB US\$22,000,000)		
<b>Co-financing</b>	US\$0			US\$0
<b>Cancelled amount</b>				US\$0

2. SUMMARY RATINGS		
	Management (2020 PCR Guidelines)	OVE (2020 PCR Guidelines)
<b>Overall outcome</b>	Highly successful	Highly successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Excellent
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by:</b>	Stephany Maqueda	
<b>Reviewed by:</b>	Ana María Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

In November 2020, the IDB approved the Contingent Loan for COVID-19 Public Health Emergency (GY-O0006). As with all Contingent Credit Facility operations (CCF), a new operation number was issued (GY-L1078) to operationalize disbursements. GY-L1078 was the number used for monitoring and reporting and for PCR preparation.

Through this operation, the country obtained access to US\$22 million (Guyana's coverage limit established for the CCF COVID-19 (GN-2999-4) to cover extraordinary public expenses related to the immediate public health response to the COVID-19 pandemic.<sup>1</sup> The funds for the operation came from available undisbursed balances of investment loans already approved and identified in the Automatic Redirection List (ARL).

The operation's **general objective** was to contribute to strengthen the country's immediate public health response to the COVID-19 emergency. The **specific objective** was to increase the country's availability and efficiency of financing to cover extraordinary public expenditures related to the COVID-19 emergency, which OVE uses for purposes of validation.

Objective number	Objective name
Single Objective	Increase the country's availability and efficiency of financing to cover extraordinary public expenses related to the COVID-19 emergency

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

**Single Component:** (US\$22,000,000 original amount; US\$22,000,000 actual amount). The proposed operation comprised a single component of US\$22 million to structure an efficient financial coverage to fund, in a timely manner, the extraordinary public expenses that arose during the immediate public health response to the COVID-19 emergency. The loan amount was within the limits established for the CCF COVID-19 (GN-2999-4).

The loan proposal included an indicative list of potential eligible expenses for the CCF-COVID coverage in 8 areas<sup>2</sup>: (1) country-level coordination, planning, and follow-up, (2) risk communication, (3) surveillance, rapid response teams, and case investigation, (4) points of entry, (5) national laboratories, (6) infection prevention and control, (7) case management, and (8) operational support and logistical aspects.

<sup>1</sup> In May 2020, the Bank's Board of Executive Directors approved the Proposal to Expand the CCF to Include Public Health Risks (GN-2999-4), allowing the CFF to cover COVID-related expenses on an exceptional and temporary basis.

<sup>2</sup> The specific activities and expenses to be financed with loan resources in CCF operations are determined during implementation. A consolidated report of expenses to justify the use of the resources is required within a specific period after use of the loan resources.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alignment of project objectives with country development needs

During the project's design phase, Guyana's development needs and realities were considered in the context of the emergency caused by the pandemic and the response efforts undertaken by the country:

- Guyana reported its first COVID-19 case on March 11th, 2020, and as of October 18<sup>th</sup>, 3,734 were confirmed, with 109 deaths. Non-pharmaceutical interventions, social distancing measures, and institutional quarantine efforts slowed the virus's spread. However, challenges persisted in Guyana's operational capacity to face the pandemic, which was classified as medium by the WHO. The country faced immediate public health response challenges, leading to the ongoing update of its COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan (SPRP) with the support of PAHO and the Caribbean Public Health Agency (CARPHA).
- The national response was coordinated by the Civil Defense Commission (CDC), acting as the lead agency for the National Emergency Operations Centre. The challenges faced by the country included insufficient ICU beds, non-invasive ventilation capacity, and standardized care processes. Infection Prevention and Control (IPC) faced inadequate Personal Protection Equipment (PPE) and water and sanitation challenges. Testing capacity efforts were underway, but Guyana was vulnerable to imported cases despite closing official Points of Entry (PoE). Surveillance and case investigation capacity was limited, emphasizing the need for a strong surveillance system. Guyana developed a risk communication strategy to combat misinformation and disseminate culturally-appropriate information, especially among vulnerable groups. Operational support and logistics challenges existed, particularly in treating patients outside Georgetown. The estimated budget for Guyana's response plan was US\$58 million.
- Additionally, Guyana faced an uncertain fiscal situation. Despite the anticipated positive macroeconomic outlook expected by oil exports, in early 2020, the economic growth estimate was reduced from 85.5% to 52.8%, with an expected growth rate of 6.3% in 2021. The fiscal deficit was projected at -0.28% in 2020 and -1.66% in 2021 due to the low oil price expectations and the uncertainty created by the pandemic. As outlined in previous sections, the healthcare system's limitations necessitated substantial investments in the COVID-19 response. Liquidity constraints and uncertainties in oil-related revenue growth created challenges in organizing a comprehensive response.

### 2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities

The operation's main objective was aligned with the IDB Group's Response to the COVID-19 Pandemic Outbreak (GN-2995 and GN-2996), in particular with the immediate response action area for public health by directing financial resources from projects in execution to the implementation of Guyana's COVID-19 Disease Prevention and Control Plan 2020 prepared.

Likewise, the project's objective was consistent with IDB's Country Strategy's objective of *establishing a modern National Strategy and Planning Framework*, which sought, among other things, to strengthen institutional capabilities to deliver public services in key sectors such as

## **5. RELEVANCE**

health (Country Strategy of the IDB Group with the Cooperative Republic of Guyana 2017-2021, the “CS”). The CS 2017-2021 was valid at project approval, during implementation, and closing.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The project sought to address the government of Guyana’s financing needs to immediately address extraordinary expenses related to the response to the COVID pandemic. To this end, the project established one specific development objective: to increase the availability and the efficiency of financing in the country to cover extraordinary public expenses related to the health emergency.

The vertical logic analysis of the PCR focuses on the special characteristics of CCF projects, which do not include the acquisition of goods and services as traditional investment loans do. The PCR considers that the project’s development objective was exclusively focused on providing cost-efficient financial coverage to the country. The underlying assumption in the PCR’s assessment of the project’s vertical logic is then that the project’s development objective would be met by structuring and approving the operation, and disbursing resources when a health emergency occurred.

OVE does not agree with the PCR approach. CCF projects are structured to offer, on the one hand, contingent financing that is cost-efficient compared to the financial cost of issuing sovereign debt and is preapproved in anticipation of an emergency due to natural or health disasters. This first part focuses on the availability of resources. It is achieved and verifiable at the time of approval of the operation. On the other hand, CCF projects disburse contingent financing upon the occurrence of an eligible event for the borrower to cover extraordinary expenses related to said event. This second part is related to the use of resources and only occurs and is verifiable after the event. The project under review focused on the first dimension (availability of resources) but lacked a focus on expected development outcomes from the use or deployment of resources, including their efficient use (second dimension).

These two dimensions are established in the Contingent Credit Facility for Emergency Natural Disaster (CCF) to Include Public Health Risks (GN-2999-4) which states that the “objective of the Contingent Credit Facility for Emergency Natural Disasters and Public Health (CCF) is to provide significant liquid resources to borrower member countries immediately after a natural disaster or a severe catastrophic public health event to assist them in deploying humanitarian aid, restoring basic services to the population, and other response measures” (GN-2999-4).

The single specific objective and its measurement were limited to the making resources available to the government and did not consider a development objective associated with the use of the resources once disbursed. The vertical logic of the project was clear as to achieve the single objective, the project was structured with a single component providing contingent financing to support the implementation of Guyana’s COVID-19 response plan. Given the special characteristics of CCF operations, there were no other specific components or activities to be financed.

The amount of financing available for the project (US\$22 million) was determined per the coverage limit stipulated in document GN-2999-4, which indicates that *countries can request up to US\$90 million or 0.6 % of GDP, whichever is less*, to address the COVID-19 pandemic

## 5. RELEVANCE

outbreak. This limit was established based on the Bank's general financial capacity for 2020. In other words, the sizing of the coverage amount obeyed the Bank's guidelines rather than necessarily the country's needs. However, as explained in the PCR, Guyana had access to financing from other institutions, accumulating US\$65.7 million in financial coverage to address the COVID-19 pandemic outbreak. This operation represented the 33.5% of said financial coverage.

Based on the above, OVE rates relevance Satisfactory. The project responded to the needs and realities of the country and was aligned with the Country Strategy and IDB's corporate priorities. The vertical logic was clear, although the statement of objectives was not oriented towards development results as it only focused on making the financing available and did not include a development objective related to the use of the resources once deployed. (Management: Excellent).

<b>Relevance rating</b>	Satisfactory
-------------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines as well.

The project was approved on November 6, 2020 and reached eligibility on February 24, 2021. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix made in the first PMR cycle after eligibility (PMR+E) are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-June (first period) of 2021 for the purposes of this validation.

### 1. Assessment by objective

#### **Single Objective: Increase the country's availability and efficiency of financing to cover extraordinary public expenses related to the COVID-19 emergency**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1. Availability: amount of total financial coverage available to the country to address the COVID-19 public health emergency response	Millions of US\$	5 (2020)	27	27	100%	1
2. Financial cost: Differential between the spreads over the LIBOR of the IDB loan and the long-term sovereign commercial external debt of Guyana	Basis Points (bps)	368 (2020)	≥157	325	207% <sup>a</sup>	1
3. Speed of access to resources: Date of fulfillment of the conditions to request disbursements and the	Days	25 (2020)	≤20	3	440%	1

6. EFFECTIVENESS						
value date of the first disbursement						
4: Public expenditures executed for the implementation of Guyana's COVID-19 Preparedness and Response Plan <sup>b</sup>	Millions of US\$	5 (2020)	27	65.7	276%	1
Average achievement ratio for single objective						1

Note: <sup>a</sup> The percentage achieved for this indicator is not calculated relative to the baseline; it rather reflects a direct calculation of the achieved spread relative to the target spread (325 / 157). <sup>b</sup> Impact indicator in the original results matrix. OVE takes it as a proxy for an outcome indicator of the use of the contingent financing.

The single objective of the operation had three outcome indicators, focused on the structuring of contingent financing. The first indicator measured the availability of financial coverage, the second the financial cost of the coverage, and the third the speed of resource access.

Indicator 1 (availability of contingent financing): this indicator was included as an outcome indicator measuring the total amount of financing available to the country, including resources from the IDB and from other MDBs and donors. OVE only takes the financial coverage provided by the IDB, although it is an output of the project, as the additional coverage provided by other MDBs or donors is not attributable to the IDB-financed project. The target was achieved.

**Indicator 2** (financial cost): This indicator measures the differential between the financial cost of the IDB loan and the sovereign external debt of Guyana. Table 3 in the PCR shows the comparison between the IDB rate for the three disbursements of the operation and the average monthly yield of the countries in the region with a rating similar to the shadow rating of Guyana of B1 according to Moody's rating scale. The achieved result reveals a differential that notably exceeded the 157-bps target. OVE has the following observations about this indicator: (i) the target for this indicator may have been set conservatively, potentially making it relatively easy to achieve and (ii) the financial cost differential between the IDB and the other sources observed at the end of the period is marginally less expensive (43 bps) than in the baseline. Additionally, the financial cost assessment did not encompass the fiduciary cost of the PEU in ensuring accountability and compliance with the Bank's processes.

Indicator 3 (speed of access to resources): the project reached eligibility on February 24, 2021, and the first disbursement was received on February 26, 2021, two days later. The PCR states that this first disbursement was an advance of funds formally requested by the Ministry of Finance to the Bank. The indicator in the results matrix does not fully capture the entire process of requesting and processing disbursements along with their associated timelines, which also affects the speed of accessing resources.

Indicator 4: The PMR+E an impact indicator intended to measure the evolution of public expenditures for the implementation of Guyana's COVID-19 Preparedness and Response Plan. OVE considers this indicator as a proxy to assess outcomes related to the use of the contingent financing and therefore maps it to this objective. The indicator achieved its target.

The achievement ratio for the single objective was 1 given that all outcome indicators achieved their targets.

Rating of objective 1: Excellent

## 6. EFFECTIVENESS

### 2. Outputs

The PCR reports one product indicator related to the financing granted by the Bank. The target was set at US\$22 million, achieved at 100%. In response to the draft validation, management shared additional information concerning the number of operation beneficiaries. The disaggregation goes as follows:

- 14.000 beneficiaries of rapid testing with I-Stat Analyzers.
- 163.630 beneficiaries of health information and prevention material.
- 22.800 beneficiaries of Covid-19 testing.
- 721 patients who received ICU treatment at the GPHC Hospital.
- 3.701 COVID-19 patients who received medical attention and meal provision
- 399.829 beneficiaries of Covid-19 campaign vaccinations in 2021

Based on the above, OVE rates the effectiveness as Excellent (Management: Excellent).

<b>Effectiveness rating</b>	Excellent
-----------------------------	-----------

## 7. EFFICIENCY

To evaluate the efficiency of the CCF the PCR presents a cost-effectiveness analysis (CEA) methodology. The analysis compares the financing parameters of the IDB's CCF loan under COVID-19 coverage with the issuance of a 10-year sovereign bond. The comparison in the PCR revolves around two aspects: i) financial cost and ii) speed of accessing resources.

### Financial cost

The ex-post analysis compared the net present value of the IDB total financing with the net present value (NPV) of issuing the sovereign bond using (for both cases) a discount rate of 12%. The NPV of the IDB financing was US\$6.60 million, and for the 10-year bond issuance, the NPV was US\$12.65 million. This indicates that IDB's financing provided a more favorable financial cost for the country. The Cost-Effectiveness Analysis (CEA) included two sensitivity analyses<sup>3</sup>: (i) a scenario where the country requests a fixed rate for the Ordinary Capital (OC) regular portion of the IDB loan, and (ii) a scenario where only OC regular resources have a variable interest rate for the first year of the IDB loan, followed by a request for a fixed rate in the second year. In both alternative scenarios, the NPV of IDB financing proved to be a superior financial alternative compared to the bond issuance alternative.

### Quick access to resources

Given the absence of recent bond issuance data for Guyana, the PCR provides information about the average time it takes for the IDB to provide resources to the country through alternative debt instruments, estimated at 25 days, and then this figure is contrasted with the 3 days it took for the CCF to make the initial disbursement.

<sup>3</sup> In the baseline scenario the country requests (for the OC regular portion) variable interest rate for first year of IDB loan, and then on the second year the country requests a fixed-rate.

## **7. EFFICIENCY**

Additionally, the Bank, the Ministry of Health, the Ministry of Finance, and the Audit Office of Guyana collaborated closely to ensure that the fully disbursed amount was eligible. Rigorous measures were implemented to mitigate any potential risks associated with this matter. As a result, 100% of the resources were utilized to respond to the emergency.

OVE rates the efficiency of the project as Excellent (Management: Excellent).

<b>Efficiency rating</b>	Excellent
--------------------------	-----------

## **8. SUSTAINABILITY**

### **1. Continuation of outcomes**

The PCR states that the CCF enhanced the health sector's capacity to address the public health emergency. This was achieved through the loan's investment in medical equipment and supplies. The PCR provides little information about the maintenance of such medical equipment for case management and laboratories. In response to the draft validation, Management clarified that the recently approved GY-L1080 aims to strengthen public health networks by inventorying equipment, corrective and preventive maintenance of infrastructure works and medical equipment, and improvement of installed maintenance capacity. The equipment acquired through the GY-L1078 operation will directly benefit from these efforts.

### **2. Safeguards performance**

The PCR explains that this operation does not require classification (according to Directive B.13 of the OP-703) and that no negative environmental or social impacts are foreseen. Likewise, the loan agreement includes in clause 3.05.b a list of excluded expenses that cannot be financed with the loan resources, including the permanent financing of infrastructure.

Based on the above OVE rates sustainability Excellent (Management: Excellent).

<b>Sustainability rating</b>	Excellent
------------------------------	-----------

## **9. OVERALL OUTCOME**

The overall project's performance was Highly successful, based on the project's Satisfactory rating in relevance and an Excellent rating in effectiveness, efficiency, and sustainability.

<b>Overall outcome rating</b>	Highly successful
-------------------------------	-------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

The Bank's experience with the instrument allowed for an expedited operation design. The program's design facilitated the achievement of its objective by following the operating guides that outlined a clear and efficient process for the rapid preparation of the operation. Another strength highlighted was the quality of the risk analysis and the Monitoring and Evaluation plan. Another strength identified was the flexibility in the indicative list of expenses. However, a limitation was noted in formulating the objective and results indicators, which focused exclusively on making available and disbursing the contingent financing and did not include outcomes related to the deployment of resources to address COVID-related health needs, nor the inclusion of results at the beneficiary level.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

The close collaboration between the Bank, the Ministry of Health, the Ministry of Finance, and the Audit Office of Guyana allowed to ensure that 100% of the resources were deemed eligible and fully utilized to respond to the emergency. The Bank provided technical support, preliminary review, and ongoing monitoring of the eligibility expenses. However, it is not clear what happened with the M&E plan regarding measuring impacts at the beneficiary level. The Bank also supported the GoG and the Office of the Auditor General in carrying out the reasonable assurance process, which was key considering the high volume of transactions in a context with restrictions brought the COVID-19 pandemic.

Quality of supervision rating: Satisfactory

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

The Ministry of Finance and the Ministry of Health established two coordinating teams to oversee the project's implementation. The policy team was comprised of high-ranking officials and senior personnel from both ministries. The Implementation team was tasked with identifying and approving COVID-19-related expenses for reimbursement. Both teams held regular meetings.

Both Ministries collaborated with the Bank and provided the information required.

<b>Borrower performance rating</b>	Satisfactory
------------------------------------	--------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The PCR identified six findings, for which it formulated individual recommendations. Notably, Recommendations 3 and 4 highlight the importance of having a flexible tool for events with an unknown evolution and coordinating efforts with other development partners to prevent duplication. In this context, OVE asserts that these recommendations should serve as valuable lessons to shape the design of emergency response operations, where timely attention and flexibility in support types are crucial for achieving the stated objectives.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR covers the dimensions required by the guidelines. It presents clear evidence, analyzes each criterion, and cites relevant documentation regarding the Bank's and the country's response to the pandemic.

However, there are opportunities for improvement in the analysis of relevance, specifically in examining the project's design not only in terms of the availability and disbursement of resources but also in terms of their end result and/or orientation towards development outcomes.

<b>Quality of PCR rating</b>	Fair
------------------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA			
<b>Project name</b>	Haiti Infrastructure Program		
<b>Project number(s)</b>	HA-L1055		
<b>Loan number(s)</b>	2552/GR-HA		
<b>Original amount</b>	US\$55,000,000		
<b>Approval year</b>	2011		
<b>Original closing date</b>	2 September 2015		
<b>Actual closing date</b>	23 August 2017		
<b>Lending instrument</b>	Investment loan		
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A		
<b>Borrower</b>	Republic of Haiti		
<b>Executing agency</b>	Ministry of Public Works, Transport, and Communications / Ministry of Economy and Finance		
<b>Sector</b>	Transport		
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>	
<b>Total project cost</b>	US\$55,000,000 (IDB US\$55,000,000, GoH 0)	US\$54,992,056 (IDB US\$54,992,056, GoH 0)	
<b>Co-financing</b>	N/A		
<b>Cancelled amount</b>			
	US\$7,944		

2. SUMMARY RATINGS		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Partly unsuccessful	Highly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Bank performance</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Borrower performance</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Ana María Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Grant Proposal and the Non-reimbursable agreement, the project's general objective was to help spur economic development in Haiti, and its specific objectives were: (i) to build infrastructure works in strategic geographic areas of the country with high economic development potential, in particular the North Industrial Park (NIP), which will contribute to private investment and job creation; and (ii) to rehabilitate the basic economic infrastructure, so as to make goods and services more available.

The PCR grouped this project together with other follow-on projects into a single report, on the argument that the PIC was initially conceived as a program, "the PIC Interventions." However, this project (HA-L1055) was not initially conceptualized as the first in a programmatic series, but rather as a stand-alone project, according to its Grant Proposal. Its objectives and results framework (as reported in its first PMR cycle following eligibility, PMR+E, and as monitored by the Bank for four years) differed from that used in the PCR. In 2016, two years after HA-L1055 had reached 95% disbursements, management sought to retroactively integrate it into the series that were approved later and merged the project's original results matrix into the PMR for operation HA-L1076, which had different specific objectives. As a result, OVE assesses HA-L1055 individually, as a stand-alone project, using the objectives as stated in the Grant proposal approved by the Board and the indicators from the PMR+E. It assesses achievement of the following specific objectives:

Objective number	Objective name
Objective 1	Build infrastructure works in strategic geographic areas of the country with high economic development potential, in particular the NIP, which will contribute to private investment and job creation
Objective 2	Rehabilitate the basic economic infrastructure, so as to make goods and services more available

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

The project was designed as a global of multiple works operation (GOM) with the following components:

**Component 1: Civil works** (US\$47,550,000 original amount; US\$42,890,030 actual amount<sup>1</sup>). This component was to finance rehabilitation and construction of basic economic infrastructure through a multiple works financing mechanism, allowing new works to be added as resources are available. It was to cover drainage works, bridges, sections of road, public squares, markets, and lighting, with priority given to works with maximum economic importance, consistency with sector policies, investment sustainability, and environmental sustainability. The component was also to finance the construction of infrastructure works specifically in the North Industrial Park (NIP), a proposed modern manufacturing facility in the northern part of the country, with investments focus on access roads and internal roads within the NIP, a bridge, administration buildings and living quarters, a system for collection and treatment of household and industrial raw water, water storage tanks, an industrial and household wastewater

<sup>1</sup> Actual executed amounts are taken from the PMR January-June 2015, the last individual PMR of HA-L1055 before it was merged with the PMR for HA-L1076 as no data on actual executed amounts is available in Convergence.

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

treatment plant, waste pipes, and security walls. The component was also to finance technical and environmental supervision of program works, to ensure proper execution of the works and measures to mitigate any adverse impacts.

**Component 2: Engineering, administration, audit, evaluation, and monitoring** (US\$3,950,000 original amount). This component was to finance activities related to (i) program administration by the Technical Execution Unit (TEU); (ii) financial auditing for transparency and sound management of resources; (iii) studies and designs required for program works; and (iv) program monitoring and evaluation.

**Component 3: Compensation and socioenvironmental mitigation** (US\$3,500,000 original amount; US\$5,206,658 actual amount). This component was to finance the implementation of measures to mitigate and offset any adverse environmental and social impacts generated by the program, identified in the Environmental and Social Monitoring Framework (ESMF) or project-specific environmental studies. It was also to finance measures to protect the adjacent Caracol Bay mangrove, the aquifer, and the Trou du Nord River watershed, in coordination with the Ministry of Agriculture, Natural Resources, and Rural Development (MARNDR) and the Ministry of the Environment.

It was envisioned that the United States (U.S.) government and European Commission (EC) would also invest in the NIP. The U.S. was to provide power plant, housing units, and port facilities totaling US\$126 million. The EC was to provide road works in the region. The Loan Proposal indicated that the Bank would work with the government to raise additional funding of up to US\$45 million specifically for the project, but it noted that achievement of the project's objectives would not be compromised in the event that this co-financing did not materialize, as each of the projects and works were intended to be self-sufficient, generating enough benefits to justify each investment.

During execution, some outputs were added under the first component (construction of a domestic wastewater treatment plant, fire station, septic tanks, kitchens, and a park security watchtower), and many outputs were cancelled or not delivered, including most planned activities related to the second objective (activities under the first component not directly related to NIP development) and activities under the third component. The PCR does not provide disaggregated information on the final costs of this project by component.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The project was strongly aligned with country development needs. At the time of project approval, Haiti faced significant barriers to economic development: weak government capacity, intersectoral fragmentation, and scarce and poorly maintained infrastructure. To address these issues, the Bank, the government, and the U.S. Department of State agreed in 2008 to support the establishment of the NIP. Existing barriers to development were highly aggravated by the 2010 earthquake that had caused more than 220,000 deaths and losses in excess of US\$7.9 billion (more than 120% of gross domestic product). Shortcomings in basic economic infrastructure were widespread, covering roads, energy, and sector infrastructure to support the private sector. Regional imbalances were extraordinary, with nearly 80% of all industrial,

## **5. RELEVANCE**

commercial, or financial activity located in or near the capital, even though only 25% of the population lived in this area. Through the project, the NIP would address critical obstacles faced by manufacturers that wanted to do business in Haiti by providing modern production facilities, reliable on-site utilities, secure road access, and professionally operated and well-maintained facilities backed by enforceable tenant agreements. The project's support for economic infrastructure outside Port-au-Prince that would facilitate both domestic and international long-term private investment responded directly to country needs.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

Support for the improvement of basic infrastructure was a specific objective of the Bank's country strategy at approval (2007-2010). The 2011 update to that strategy following the earthquake included a priority area on private sector development, including interventions to create a business environment conducive to investment and entrepreneurship, focusing on employment creation, investment, and competitiveness in high-priority sectors, including tourism, textiles, and agribusiness. The project remained relevant to the 2011-2015 strategy, which again included private sector development as a priority area, with a strategic objective on promotion of private sector investment to create jobs, achieve sustainable growth, and reduce poverty. The 2011-2015 strategy contained indicators closely related to some of the project's outcome indicators: foreign direct investment flows, number of new small and medium enterprises created and operating in the country's North, and number of new jobs created in the North. However, the project was less relevant to the 2017-2021 strategy, in effect at project closing. That strategy contained a priority area to improve the business climate to enhance productivity, but the focus areas under that priority area were (i) enabling conditions for increased productivity in agriculture, and (ii) enhancing transport infrastructure in rural areas where most of the low-income population lives. These focus areas were not closely related to the project. Continued development of the NIP (by this point called the Industrial Park at Caracol) was noted in the strategy only as an area of continued dialogue.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The project responded appropriately to some key country realities. U.S. trade preferences had fully exempted a whole series of apparel manufacturing categories from tariffs for a decade, and geographic proximity to the U.S. would permit Haiti to take advantage of these favorable terms. The U.S. Department of State and other actors were providing support to Haiti for attracting potential investors and developing market outlets in the U.S. There was abundant low-cost labor and sufficient space available in the NIP region, access to a port and international airport undamaged by the earthquake, favorable foreign investment regulation, and no restrictions on capital movements. However, project design did not take into account the overall lack of implementation, technical, and managerial capacity in the country, all of which would significantly affect the course of project implementation.

The initial vertical logic governing the project's first objective was sound. The civil works and engineering/administrative support provided under the first and second components were logically and plausibly tied to achievement of the objective to build infrastructure works in strategic geographic areas of the country, with the NIP directly prioritized and other works prioritized in terms of their potential economic impact. The first two components were also designed to contribute directly to achievement of the second objective's aim of rehabilitating

## 5. RELEVANCE

basic economic infrastructure to make goods and services more available. However, the availability of goods and services locally and within Haiti because of the project's investments received less focus than job creation and bolstering of exports, and then the cancellation of most outputs related to achievement of the second objective (works for urban facilities, water and sanitation, waste management, transportation and communication, and rural development) severely compromised the project's vertical logic during implementation. The third component on compensation and socioenvironmental mitigation was less directly tied to either of the project's two objectives; at best, it contributed to achievement of an implicit objective to achieve the two stated objectives while minimizing potential adverse environmental and social impacts.

With strong responsiveness to country development needs and to Bank strategy across most of the project's lifetime, but diminished relevance to Bank strategy at closing, lack of consideration of the context and key country realities, limited vertical logic at entry, and diminished vertical logic during implementation with the cancellation of key outputs that were to contribute to achievement of the second objective, this validation disagrees with Management's rating of relevance Satisfactory. OVE rates relevance **Partly unsatisfactory**.

Relevance rating	Partly unsatisfactory
------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using **2020 PCR Guidelines**. OVE validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on July 25, 2011, and reached eligibility on October 07, 2011. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix reported in the PMR cycle after eligibility are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-December 2011 (PMR+E) for the purposes of this validation.

The PMR+E contains a different statement of the project's objectives than that in the Grant Proposal that was approved by the Board, citing three objectives: Northern Industrial Park built, direct investments made in rehabilitation of basic economic infrastructure, and environmental protection of Caracol Bay mangrove. Given that specific development objectives cannot be changed after Board approval as per the 2020 PCR guidelines, OVE uses the two specific objectives defined in the Grant Proposal for purposes of validation. OVE uses the indicators, baselines, and targets from the PMR+E, and maps those indicators to the two objectives, as defined in the Board-approved Grant Proposal, following the 2020 Guidelines.

As the PCR covers this project plus a series of follow-on projects, end-of-project data are provided consistently in the PCR only for the closing date of the final project in the series (2020). However, the PCR's efficiency section also provides data on year-by-year achievement for some of HA-L1055 indicators. As these indicators were also included in subsequent projects and to avoid double counting of results in other validations, OVE uses data from the year 2017, when the project closed, to assess HA-L1055 end-of-project achievement. OVE used 2020 values for those indicators that only appeared in HA-L1055 and for which the PCR did not present end-of-project data as of 2017, as discussed below.

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Assessment by objective

**Objective 1:** Build infrastructure works in strategic geographic areas of the county with high economic development potential, in particular the NIP, which will contribute to private investment and job creation.

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1.Total amount of foreign investment in the NIP	Millions of US\$	0	120	No data	0	0
2.Total number of jobs for Haitians generated by NIP operation	Jobs	0	10,000	12,142 (2017)		1.0
3. Annual value of goods produced at the NIP	Millions of US\$	0	37	190.12 (2017)		1.0
4. Differential in daily income of Haitians in three job categories (upper/management middle, and workers) before and after employment at the NIP	US\$	0	Upper/ Mgmt.: 15	No data	0	0
			Middle: 5	No data	0	0
			Workers: 1.5	6.8 (2020)	453	1.0
5.Internal rate of return	Percentage	22	Over 12	14.1 (2020)	118	N/A
Average achievement ratio for objective 1						0.50

Indicator 1. The PCR states that no data are available for total foreign investment in the NIP. The achievement ratio for this indicator is therefore zero.

Indicator 2. The PMR+E and Grant Proposal for this operation provide a baseline of 0 jobs in 2011. The PCR provides end-of-project data for this indicator, with 12,142 jobs created by 2017, exceeding the target of 10,000 jobs. Since the target was surpassed in 2017, this indicator was fully achieved.

Indicator 3. The annual value of the goods produced in the NIP increased significantly above the targeted level, and the PCR notes that 99% of those goods were intended for export. The PCR provides end-of-project data for this indicator, with the annual value of goods at US\$190.12 million in 2017, exceeding the target of US\$37 million. Since the target was surpassed in 2017, the indicator was fully achieved.

Indicator 4. The Grant Proposal disaggregated the indicator for increases in daily income specifically by upper/managerial jobs, mid-level jobs, and workers. The PMR+E specified only that “three categories” would be reported. This validation accepts the categories presented in the Grant Proposal and PCR. No data were available for upper management or mid-level jobs, but the daily income for workers increased significantly beyond the targeted level. The indicator for workers was fully achieved with a measurement as of 2020. This indicator was not part of the other projects approved later, and therefore OVE takes the 2020 value reported in the PCR. The achievement ratio for upper management and mid-level jobs is considered to be zero.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 5. The internal rate of return for the NIP was 14.1%. This indicator is not a measure of achievement of the objective, as efficiency is not a part of the objectives, and in any event, its results are considered under the efficiency dimension of the project assessment. OVE does not accept this indicator for purposes of this validation.

Rating of objective 1: Unsatisfactory

**Objective 2:** Rehabilitate the basic economic infrastructure, so as to make goods and services more available.

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
6. Percentage of km of roads in good condition in the country	Percentage of roads	5	5.15	18 (2020)	8667	0
7. Percentage of rural population with access to improved water services	Percentage of rural population	30	30.15	23 (2020)	-4667	0
8. Percentage of rural population with access to sanitation facilities	Percentage of rural population	10	10.1	16 (2020)	6000	1
9. Area of Caracol Bay mangrove area protected	Ha	2,000	2,000	0	0	N/A
Average achievement ratio for objective 2						0.33

Indicator 6. The percentage of road length in the country that is in good condition increased significantly above targeted levels. It is likely that interventions beyond the scope of the project contributed to this achievement, as the project's planned investments in road construction did not have the scope to generate the changes observed as stated in the PCR. Although the indicator was fully achieved (the PCR incorrectly states the achievement ratio as 8.7% on p. 33), attribution of this result to the project's interventions is implausible. The achievement ratio is considered to be zero.

Indicator 7. The percentage of the rural population with access to improved water services decreased. The target was not reached, and the achievement ratio for this indicator is zero.

Indicator 8. The percentage of the rural population with access to sanitation facilities increased significantly above targeted levels. The achievement ratio was 1.0.

Indicator 9. The PCR reports a zero value for protection of the Caracol Bay mangrove area adjacent to the NIP, as the related outputs were not delivered. In any event, this indicator was not a direct or indirect measure of achievement of the objective, and therefore OVE does not accept it for purposes of this validation.

The Grant Proposal and PCR also report on achievement of an indicator for cleanup of refuse (trash), but that indicator was not in the PMR+E, and therefore is it not considered for purposes of this validation.

Rating of objective 2: Unsatisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

### 2. Outputs

The PMR+E specified only two outputs, for numbers of buildings constructed at NIP and displacement compensation. The Grant Proposal listed 19 outputs covering different types of infrastructure built or installed, compensation for persons who own, rent, or work plots of land within the NIP area, and persons hired to work full-time on cleanup and protection of the mangrove. However, the failure to deliver a wide range of planned outputs, coupled with the lack of attribution of some achieved outcomes to the project's interventions, negatively impacted both achievement of many planned outcomes and attribution to the project of some outcomes that were achieved. The PCR explains that many outputs were not delivered due to limited institutional capacity, competing priorities, and resource constraints. Overall, the data presented in the PCR indicate that the project contributed to building the NIP, but not to achievement of most other elements of the project's objectives, and important outcome data are missing to demonstrate some aspects of achievement related even to the NIP.

OVE therefore agrees with Management's rating effectiveness **Unsatisfactory**.

<b>Effectiveness rating</b>	Unsatisfactory
-----------------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

The Grant Proposal noted that projects financed as basic infrastructure works were to have an economic internal rate of return (EIRR) exceeding 12%, and that selection of works for implementation would be, in part, based on their estimated EIRR. The investment in the NIP was assessed at the prefeasibility level through an analysis of economic return from a socioeconomic standpoint. This assessment showed that the NIP investments were economically viable, with an EIRR of 20% and a net present value of US\$66 million (using a 12% discount rate).

The PCR presented a combined cost-benefit analysis (CBA) for this project plus three follow-on projects (HA-L1076, HA-L1081, and HA-L1091). Monetary benefits were the economic benefit of employment, quantified as the difference between the actual net salary paid to Haitian workers at the NIP and the shadow cost of labor; social security benefits paid to Haitian workers; the local value-added of exports and the trade value of NIP exports; benefits from the rent paid by international NIP tenants; and revenues from transportation, water, and sanitation services. Reasonable assumptions were made in monetizing these benefits. Costs included the infrastructure, administration, and operation and maintenance (O&M) costs of the four projects, excluding program management, monitoring and evaluation, auditing, and contingencies. The calculation found an EIRR of 14.1%, a net present value of US\$10.33 million, and a benefit-cost ratio of 1.07. These results were robust to a sensitivity analysis that varied the opportunity costs of labor for Haitian employees at the NIP; the EIRR remained above the 12% threshold except in a scenario where the incremental wage was decreased by 20%, which produced an EIRR of 11.3%. The CBA results are considered by the PCR to represent a lower bound, as the analysis did not consider other benefits: the indirect employment generated by the NIP, spillover effects on the broader economy, or the impact on technology and skills development. It also did not consider benefits beyond 2021.

## 7. EFFICIENCY

The PCR's CBA covers the entire series of projects supporting the NIP. OVE finds that, with available data, it is not possible to conduct a separate CBA only for HA-L1055. Given that HA-L1055 accounted for only approximately one-quarter of the costs considered under the PCR's CBA, OVE cannot accept the CBA for purposes of this validation. Following 2020 PCR Guidelines, this validation turns instead to the Cost and Time Overrun Analysis (CTOA). During project implementation, the PMR did not ever classify the project as being in "Alert" or "Problem" status.

OVE therefore disagrees with Management's rating efficiency Excellent. Following the 2020 PCR Guidelines, OVE rates efficiency **Partly unsatisfactory**.

Efficiency rating	Partly unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The PCR notes that the positive effects of the added value generated by the NIP have become a pillar for the country's economic development, and that government support, workers' professionalization, labor supply, and low incidence of labor disputes remain strongly positive factors affecting sustainability. Businesses continue to establish and expand operations in the NIP. Ongoing Bank investments will contribute to meeting the NIP's energy needs. The NIP was designed and built to incorporate infrastructure resilient to seismic, flood, and hurricane hazards. However, the elimination of activities planned under the project's second component will negatively impact operations of the NIP if corrective measures are not taken. Specifically, environmental and social issues that were not addressed during the project's lifetime (and also not addressed during the follow-on operations) may pose ongoing risks in terms of reputational risk to the Bank, counterpart technical and administrative capacities, O&M of physical infrastructure, wastewater treatment, solid waste management, transportation both to/from and within the NIP, and security. The PCR addresses these issues in some detail, making it clear that there is a wide range of significant unmitigated or insufficiently mitigated risks. For example, O&M services at the NIP are run on "emergency mode," many on an ad hoc basis without clear policies and strategies, leading to likely infrastructure decay in the absence of regularly scheduled O&M services by professional service providers. These factors present high risk to continuation of outcomes.

### 2. Safeguards performance

Given the potential adverse socioenvironmental impacts of the majority of the works under the project (small- and medium-scale and not particularly complex from an engineering standpoint) the overall project was classified as category B.

However, the NIP construction project was classified as category A in view of the potentially significant social and environmental impacts of the park's operation, which could extend over a broad geographic area and be permanent or long-lasting. These potential impacts included economic displacement of farmers who were using land occupied by the NIP; degradation of the mangrove, seagrass, and coral reef ecosystems in Caracol Bay; degradation of surface and

## 8. SUSTAINABILITY

ground water; negative impacts due to improper management of hazardous and solid waste; and adverse impacts on local livelihoods from poorly managed population influx, unplanned urban development, and increased pressures on social services.

An Environmental and Social Management Report and environmental and social impact assessment specific to the NIP detailed the preparation and implementation of management plans (communication, compensation of relocation of economic activities, environmental impact mitigation) to be completed before works could begin. In addition, the Bank prepared a master plan for the country's northern region to contribute to the development of measures to mitigate indirect impacts arising from the NIP's implementation. The TEU was responsible for managing environmental and social aspects of the project and reporting to the Bank, including categorizing the individual rehabilitation works and individually tracking those works through an environmental and social compliance report.

In the PMR at project closing, the safeguard performance rating was Unsatisfactory. Issues related to poor management of environmental and social aspects of operations, limited implementation of the environmental, social, health, and safety (ESHS) management system, and inadequate resources for the ESHS management team were cited as factors contributing to the Unsatisfactory rating. In 2017, an Independent Consultation and Investigation Mechanism (MICI) was opened because the economic conditions of farmers displaced by the NIP were not fully restored. A subsequent MICI agreement, signed in 2018, included compensation for those farmers and implementation of corrective ESHS liabilities, with the follow-on operations funding those actions.

Given the inadequately mitigated risks to achieved outcomes that remained in place at project closure in 2017 and the Unsatisfactory safeguard performance rating, OVE disagrees with Management's rating of sustainability Partly unsatisfactory. OVE rates sustainability **Unsatisfactory**.

Sustainability rating	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 9. OVERALL OUTCOME

Based on strong responsiveness to country development needs and to Bank strategy across most of the project's lifetime, but diminished relevance to Bank strategy at closing and severely diminished vertical logic with the cancellation of key outputs that were to contribute to achievement of the second objective, this validation disagrees with Management's rating of relevance Satisfactory. OVE rates relevance **Partly Unsatisfactory**. With data presented in the PCR indicating that the project contributed significantly to development of the NIP, but not to achievement of most other elements of the project's objectives, and with important outcome data missing to demonstrate some aspects of achievement related even to the NIP, OVE agrees with Management's rating of effectiveness **Unsatisfactory**. The PCR's CBA covers the entire series of projects supporting the NIP, with insufficient data to assess the rate of return specifically for this project. OVE therefore turns instead to the PMR at project closing, which did not classify the project as being in "Alert" or "Problem" status. OVE therefore disagrees with Management's rating efficiency Excellent. OVE rates efficiency **Partly unsatisfactory**. Given the inadequately mitigated risks to achieved outcomes that remained in place at project closure in 2017 and the Unsatisfactory safeguard performance rating at that time, OVE disagrees with

## 9. OVERALL OUTCOME

Management's rating of sustainability Partly unsatisfactory. OVE rates sustainability **Unsatisfactory**.

Based on these ratings, OVE does not agree with Management's rating of overall Outcome Partly unsuccessful. OVE rates Outcome **Highly unsuccessful**.

Overall outcome rating	Highly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

During project preparation, the Bank was part of a task force with the U.S. government and the EC (with the U.S. leading coordination with the Haitian government). Business risks were well considered, mitigated by the focus on confirmed demand for industrial space (based on agreements, memoranda of understanding, and negotiations being pursued by the government); the use of progressive construction, tied to demand with a significant safety margin; and the government's selection (with U.S. support) of global first-tier companies for initial presence in the NIP. The main stated overall project risk was that private investment would fail to materialize for reasons outside the scope of the operation; the Grant Proposal considered that this risk had low likelihood of materializing because of agreements in progress or already signed with the first two main tenants. However, risk analysis did not adequately cover sustainability issues, particularly those related to the geographic areas surrounding the NIP, or issues related to low counterpart management and implementation capacity. The Bank could have more carefully considered the choice of instruments to optimize incentives for more successful implementation, and the choice of execution mechanisms to better recognize and account for the fragility of the NIP's socio-economic and institutional environment. These challenges with risk assessment and mitigation may have been further compounded by the failure to include compensation and socio-environmental elements directly into the project's objectives.

Quality at entry rating: Partly unsatisfactory

### 2. Quality of supervision

The Bank committed significant human, technical, and financial resources to the project. Several sector specialists from the country office and headquarters actively participated in project execution, and several consultancies were supported to create and implement action plans to prepare for follow-on operations. Shortcomings in counterpart management of the project were handled by increasing Bank staff involvement and supplying additional funds for technical assistance. The Bank led periodic high-level meetings with key stakeholders to discuss strategic, technical, and execution issues, analyze progress and financial results, and exchange information on monitoring and supervision activities. However, the Bank team was unable to overcome many difficulties in implementing activities, many of which were related to socio-environmental safeguards and the MICI case. The Bank was also unable to facilitate ownership of the NIP by Haitian authorities, despite its success as an industrial park, and to prevent implementation delays that the PCR (p. 54) frames as the responsibility of the executing agencies.

## 10. BANK PERFORMANCE

Quality of supervision rating: Partly unsatisfactory

The PCR text (p. 54) rates Bank Performance Partly unsatisfactory, though the PCR Checklist rates Bank Performance Satisfactory. Based on the shortcomings outlined above, this validation agrees with the rating in the PCR text. OVE rates Bank Performance **Partly unsatisfactory**.

<b>Bank performance rating</b>	Partly unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

Authority for the planning, funding, construction, maintenance, and management of basic economic infrastructure in Haiti was shared among several government agencies, primarily the Ministry of Planning and External Cooperation, Ministry of Economy and Finance (MEF), and the Ministry of Public Works, Transportation, and Communication. The MEF was the project's executing agency; the MEF designated the TEU to be responsible for project management, including financial management and monitoring and evaluation. Participation by other line ministries and other entities was governed by memoranda of understanding with MEF. An institutional capacity assessment of the TEU's financial management, internal control, and external control structure and mechanisms at approval indicated low fiduciary risk, and the TEU had demonstrated sound management capacity under prior Bank-financed projects. The Government of Haiti performed prefeasibility studies for the NIP prior to project approval, including site identification; sent trade missions to Korea and Brazil and hosted business events in Haiti to attract potential investors; and formed negotiation, legal, and financial teams.

The project's second component included financing specifically for monitoring and evaluation of project interventions and results. The MEF and TEU were to deliver six-monthly progress reports including accounting and financial information, activities and outputs completed, targets, constraints, proposed solutions to challenges that had arisen, and execution of the procurement plan. These reports were to include annual work plans for the following fiscal year. An ex-post evaluation was planned.

According to the PCR (p. 53), the TEU managed the NIP from its inception until March 2013. The Haitian firm HALOSA then took over for a brief period before the National Society of Industrial Parks (SONAPI) assumed management responsibility from 2014 through project closure. The PCR does not explain why there was a transition from the TEU to HALOSA to SONAPI, other than stating that the TEU "managed the infrastructure partly well but did not have the mandate to operate the NIP" (p. 57), but it does stress that SONAPI's performance exhibited significant shortcomings and an underperforming classification. The PCR acknowledges that the project operated within the context of a fragile state and in the aftermath of a devastating earthquake, situating implementation performance within a highly challenging context. However, the shortcomings in project implementation and management were severe. A July 2017 audit of SONAPI's capacities to manage the Bank's financial resources found significant flaws in its governance, accounting and disbursements administration, financial reporting, filing system, human resources, and assets and services management. Institutional instability, personnel rotation, weak technical capacities, information mismanagement, and lack of supervision in the field led to delays in honoring contracts and reduction of outputs. The NIP monitoring and evaluation system was "not fully implemented" (PCR, p. 58).

## 11. BORROWER PERFORMANCE

The PCR text (p. 55) rates Bank Performance Unsatisfactory, though the PCR Checklist rates Bank Performance Partly unsatisfactory. Based on the shortcomings outlined above, this validation agrees with the rating in the PCR text. OVE rates Bank Performance **Unsatisfactory**.

Borrower performance rating	Unsatisfactory
-----------------------------	----------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 55-58) offers findings and recommendations along several dimensions: technical/sectorial, organizational/managerial, fiduciary/legal, and risk management. Each is well structured and derived directly from the project's experience. The most compelling findings center around the need to find the right financing mechanism to build infrastructure for the private sector while taking into account other key development objectives such as institutional strengthening and socio-environmental sustainability; the need for a multi-sectoral project team with adequate resources to develop essential start-up activities while complying with socio-environmental safeguards; and the importance of robust risk analysis associated with a country's institutional, socioeconomic, environmental, political economy, and technical capabilities. Its lessons could have even further stressed the importance of meeting environmental and social contractual obligations before continuing funding activities, prioritizing environmental and social issues to avoid the materialization of ESHS risks, putting an effective management team in charge of monitoring environmental and social issues, and closely monitoring the implementation of involuntary resettlement plans (PCR, p. 52).

## 13. QUALITY OF PCR

For the most part, the PCR follows the 2020 Guidelines. It covers all aspects of project performance, placing the operation within the context of further Bank investments in the NIP. It is clear, well written, and frequently candid. It focuses on the results chain connecting Bank-financed interventions with achievement of outcome indicators and objectives. Its data are internally consistent. It provides information on the sources of data for each reported indicator. Its findings and recommendations are insightful and should be applicable in other contexts. Its combining of a series of projects supporting the NIP into a single PCR merged those operations' objectives, activities, and results logically and elegantly. However, there were important shortcomings. The nature of this first operation as conceptualized in its Loan Proposal was misrepresented. There was nothing in the preparation documents for this operation that pointed to it being intended as the first in a series; that framing of multi-operation support for the NIP began with the second project. As a result, the PCR missed the opportunity to follow established guidelines by assessing the project according to its own unique results framework. By combining indicators that were present in two or more of the series' operations in a single reporting line, the PCR omitted achievement data as of the end of this first operation (2017), instead providing results data only for 2020, complicating the assessment of effectiveness and efficiency for this individual project.

Quality of PCR rating	Good
-----------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Proyecto de Agua y Saneamiento de Puerto Príncipe II (PAP II)		
<b>Número(s) de proyecto</b>	HA-L1075		
<b>Número(s) de préstamo</b>	2946/GR-HA		
<b>Monto original</b>	US\$35.500.000		
<b>Año de aprobación</b>	2013		
<b>Fecha original de cierre</b>	14 de agosto, 2018		
<b>Fecha real de cierre</b>	4 de febrero, 2022		
<b>Instrumento</b>	Donación de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A		
<b>Prestatario</b>	Republique d'Haiti		
<b>Unidad ejecutora</b>	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement		
<b>Sector</b>	Agua y saneamiento		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$35.500.000,00 (BID US\$35.500.000,00, GdH US\$ 0)	US\$35.461.344,29 (BID US\$35.461.344,29, GdH US\$ 0)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$ 0	
<b>Monto cancelado</b>			US\$38.655,71

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Infructuoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Dana Michael King	
<b>Revisado por:</b>	Maria F Rodrigo	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

De acuerdo con la propuesta de financiamiento (PF), el objetivo general del proyecto era mejorar el acceso a agua potable (AP) en la Región Metropolitana de Puerto Príncipe (RMPP). El contrato de financiamiento no reembolsable incluyó el mismo objetivo general. La PF no definió objetivos específicos, pero incluyó expresamente cuatro resultados esperados (RE):

- (i) el *Centre Technique d'Exploitation* (CTE) de la RMPP es una empresa eficiente en su gestión técnica, comercial, administrativa y financiera;
- (ii) el CTE de la RMPP dispone de los recursos financieros para mantener el servicio hasta alcanzar un equilibrio financiero;
- (iii) el abastecimiento de agua de las viviendas de la RMPP se ha mejorado, en particular para las familias desfavorecidas y para las zonas de crecimiento económico de la ciudad; y
- (iv) las condiciones están reunidas para que otros donantes tengan interés en invertir en el CTE de la RMPP.

Los PMR del proyecto, de inicio a fin, plantearon los siguientes cuatro *outcomes*:

- Mejorar la eficiencia técnica, comercial, administrativa y financiera del Centro Técnico de Explotación (CTE) de la RMPP;
- Lograr el equilibrio financiero del CTE de la RMPP;
- Mejorar el abastecimiento de agua de las viviendas de la RMPP, en particular para las familias desfavorecidas y para las zonas de crecimiento económico de la ciudad;
- Difundir información sobre las actividades del CTE.

Por su parte, el PCR propuso dos objetivos específicos a partir de los resultados esperados indicados en la PF:

1. Contribuir a la eficiencia en la gestión técnica, comercial, administrativa y financiera del CTE de la RMPP.
2. Mejorar el abastecimiento de AP en las viviendas de RMPP, en particular de familias desfavorecidas y en las zonas de crecimiento económico de la ciudad.

OVE considera que a pesar de que la propuesta de financiamiento no incluyó objetivos específicos, estos se derivan de los resultados esperados plasmados como *outcomes* en los PMR que sirvieron de base para el seguimiento del proyecto durante toda su implementación. No obstante, el relacionado con “difundir información sobre actividades del CTE” no está orientado a un resultado de desarrollo y por tanto no se utiliza para efectos de validación. En consecuencia, OVE toma los siguientes tres objetivos específicos del proyecto como base para esta validación:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar la eficiencia técnica, comercial, administrativa y financiera del CTE de la RMPP
Objetivo 2	Lograr el equilibrio financiero del CTE de la RMPP
Objetivo 3	Mejorar el abastecimiento de agua de las viviendas de la RMPP, en particular para las familias desfavorecidas y para las zonas de crecimiento económico de la ciudad

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

**Componente 1: Fortalecimiento Institucional del CTE de la RMPP** (US\$6.700.000 monto original; US\$9.151.965 monto ejecutado). Este componente preveía financiar la contratación directa del consorcio consultor especializado en prestación de servicios de agua y saneamiento que venía ejecutando un primer contrato de asistencia técnica bajo la operación (HA-L1044), a fin de proporcionar asistencia técnica operativa al CTE. En virtud del contrato, y trabajando bajo la dirección del director del CTE, el consorcio asumiría la responsabilidad compartida por el alcance de los resultados esperados y tendría a su cargo implementar un programa de formación para todos los niveles de la empresa.

**Componente 2: Apoyo a la Operación y Mantenimiento del CTE** (US\$4.500.000 monto original; US\$4.753.067 monto ejecutado). Este componente preveía financiar, en forma decreciente, los costos de operación y mantenimiento del CTE (energía, cloro, y equipos de reparación) que no fueran cubiertos con sus propios ingresos.

**Componente 3: Inversiones en obras de agua potable** (US\$22.700.000 monto original; US\$16.979.174 monto ejecutado). Este componente preveía financiar la rehabilitación de infraestructura, incluyendo la rehabilitación de los centros de producción y de almacenamiento y el reforzamiento de líneas de conducción, así como obras de extensión de la red para llevar el agua a zonas no abastecidas y sectorización para controlar mejor los flujos.

El proyecto no fue reestructurado formalmente durante la ejecución y no se realizaron cambios al objetivo general ni a los indicadores.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

**Los objetivos de desarrollo de la operación estaban alineados con las necesidades de desarrollo del país.** El proyecto estuvo alineado con la Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento de Haití para 2010-2015, el Plan Maestro de Agua de la RMPP, y con el Plan Bienal de Relanzamiento presentado ante la Conferencia de Donantes de 2009.

El proyecto bajo revisión (PAP II) se aprobó como segunda operación de Agua Potable (APS) para la ciudad de Puerto Príncipe, después de la operación (HA-L1044, PAP I) aprobada en 2010, que se encontraba en una etapa temprana de ejecución. PAP I se enfocó en el fortalecimiento del proveedor del servicio de APS en la RMPP mediante un contrato de asistencia técnica operacional con un consorcio internacional. El PAP II buscó dar continuidad al contrato de asistencia técnica operacional con miras a la mejoría de la eficiencia del operador y del abastecimiento de agua potable en la RMPP, particularmente a familias desfavorecidas y zonas de crecimiento económico. Los objetivos del proyecto buscaron atender necesidades prioritarias de la RMPP en materia de asegurar la disponibilidad del recurso, mejorar la gestión del operador y realizar inversiones en rehabilitación y extensión de redes, problemas que se habían agravado tras el sismo de 2010.

## **5. RELEVANCIA**

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

**La operación estuvo alineada con las Estrategias de País (EBP) 2011-2015 y 2017-2021 vigentes al momento de aprobación de la operación, durante su implementación y a su término.** La EBP 2011-2015 incluyó entre sus objetivos estratégicos “mejorar la cobertura y gestión de los servicios de agua y saneamiento en zonas urbanas,” al cual se alinean los objetivos específicos del proyecto. Además, el proyecto contribuyó a dos resultados esperados de la EBP: (1) mejorar la gestión del operador en Puerto Príncipe y (2) aumentar el suministro de agua potable en Puerto Príncipe.

La EBP 2017-2021, que se prorrogó hasta el 15 de diciembre de 2023, incluyó entre sus objetivos estratégicos “ampliar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento” y dentro de los resultados esperados se incluyó el incremento en el acceso a un servicio mejorado de agua potable en áreas urbanas y rurales.

**La operación estuvo alineada con las prioridades corporativas.** De acuerdo con las prioridades definidas en el IDB-9, el proyecto está dirigido a un país pequeño y vulnerable y contribuye a la reducción de pobreza y la promoción de la equidad. Además, el proyecto se alineó con la Estrategia Institucional 2010-2020 y su segunda actualización, en la medida que respondió al desafío de inclusión social e igualdad y el tema transversal de Capacidad Institucional. Finalmente, el proyecto se alineó con el Marco Sectorial relevante en la medida que contribuye al acceso universal a servicios de agua de calidad y, a través de su apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional de la empresa de agua, promueve una prestación de servicios eficiente y sostenible.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

La lógica vertical del proyecto en su diseño fue clara. La PF planteó como desafío central el inadecuado acceso al agua potable en la RMPP. El proyecto identificó dos retos principales impidiendo un acceso adecuado: (i) infraestructura deficiente en cuanto a cobertura y calidad y (ii) falta de recursos necesarios para el funcionamiento de la empresa prestadora del servicio. Este segundo desafío se refería por un lado a la falta de recursos financieros adecuados debido a la falta de un modelo financiero y de una buena gestión comercial, administrativa y financiera que le permitiera al CTE cubrir los costos de operación y mantenimiento de los servicios; y por el otro, se refería a limitaciones en materia de recursos humanos debido a la falta del personal profesional necesario para administrar y supervisar las operaciones del operador.

El proyecto buscó abordar estos desafíos a través de tres líneas de acción – (i) inversiones en obras de AP, incluyendo a zonas no abastecidas, (ii) financiamiento, de manera decreciente en el tiempo, de los gastos operativos del CTE-RMPP en paralelo con la actualización de las tarifas del servicio de AP a un nivel que cubriría las operaciones, y (iii) fortalecimiento institucional en la gestión técnica, administrativa, financiera y comercial a través de la asistencia técnica del consorcio internacional especializado en la gestión de sistema de APS, bajo un contrato modificado en el que el consorcio asumía la responsabilidad compartida con el operador para el alcance de los resultados esperados. El consorcio tenía, además, la obligación de capacitar al personal del CTE. Todas estas actividades debían contribuir al logro de los objetivos específicos.

## 5. RELEVANCIA

Sin embargo, el diseño del proyecto no consideró adecuadamente las realidades del país. La PF identificó tres riesgos para lograr los resultados esperados (fiduciario, político y falta de personal calificado) y medidas de mitigación correspondientes. El PCR indica que los impactos y la escala de los riesgos identificados estuvieron severamente sub-dimensionados. Por ejemplo, el riesgo político identificado se centró únicamente en los posibles impactos en el compromiso del gobierno derivados de los cambios electorales, sin considerar los efectos políticos de la fragilidad económica del país y el deterioro de la situación de seguridad. En cuanto al riesgo de falta de personal calificado, el proyecto consideró que la contratación de nuevo personal y las actividades de capacitación serían suficientes para llenar el vacío que se crearía con la salida del consorcio especializado. Adicionalmente, no se consideraron riesgos importantes como el costo y fallas del sistema de energía eléctrica del país y su impacto en la provisión del servicio de AP; el pequeño y frágil mercado local que no podría proporcionar oportunamente los servicios e insumos requeridos por el proyecto; u otros factores externos que se presentaron, como huracanes. Estos riesgos, cuando se materializaron, afectaron la implementación del proyecto y el logro de sus objetivos. Según el PCR, estos riesgos “repercutieron sobre la gestión del CTE y, en particular, sobre la gestión comercial de la empresa, frenando o incluso retrocediendo los avances previstos en especial en algunos de los indicadores del OE1.”

Finalmente, la matriz de resultados incluyó indicadores sin claridad de cómo se iban a medir (por ejemplo, el indicador “porcentaje de hogares en la RMPP (con conexiones domiciliares activas) con una continuidad de servicio”.

**Los objetivos del proyecto se alinearon con las necesidades de desarrollo del país, las EBP vigentes y las prioridades corporativas. El diseño del proyecto contó con lógica vertical, pero no contempló adecuadamente las realidades del contexto en el que se implementaría el proyecto, lo cual afectó el logro de resultados. En consideración a lo anterior, OVE califica la relevancia del proyecto como satisfactorio (Administración: satisfactorio).**

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 19 de junio de 2013 y alcanzó la elegibilidad el 2 de octubre de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados después de la elegibilidad y reflejados en el siguiente PMR (PMR+E) son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2014 para propósitos de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo 1: Mejorar la eficiencia técnica, comercial, administrativa y financiera del CTE de la RMPP**

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1. Número de conexiones domiciliarias de agua facturadas por el CTE de la RMPP	conexión	34.000	68.000	52.100	53	0,53
2. Ajuste tarifario anual (aplicado por el CTE de la RMPP)	%	0	16,98%	28,5%	168	1
3. Índice de aguas no facturadas (aguas facturadas/aguas producidas)	%	83%	72%	63% *	181	1
4. Tasa de cobranza del CTE de la RMPP (montos recaudados/montos facturados)	%	70%	82%	40%	-250	0
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0,63</b>

Nota: \* Este valor es de 52 en la página 18 del PCR, pero 63 en la página 22 – Tabla 2, matriz de resultados.

El proyecto alcanzó o superó dos de las metas de los indicadores de resultados según se describe a continuación.

- **Indicador 1** (número de conexiones domiciliarias de agua facturadas por el CTE de la RMPP): el PCR mapeó este indicador a otro objetivo, pero OVE lo mantiene de acuerdo con el PMR+E. Al final del proyecto, el aumento en el número de clientes facturados fue de 53% de la meta esperada y atribuible al proyecto, que financió varios productos bajo cada uno de los tres componentes para aumentar la producción de agua. Según el PCR, "[e]l logro total de la meta se vio afectado porque se sobreestimó la velocidad con la cual podía ejecutarse el proceso de ampliación de la producción y con la que podía ponerse a disposición de la red de distribución."
- **Indicador 2** (ajuste tarifario anual aplicado por el CTE-RMPP): en 2017 se aprobó un solo incremento medio de las tarifas del 28,5%. Si bien el indicador buscaba medir un aumento *anual*, la meta (16,98%) se alcanzó y superó con el incremento realizado en 2017, por lo que OVE lo valida con una tasa de logro de 1. La atribución del logro al proyecto es plausible. La PF incluye el producto "un estudio de tarifas y subsidios del CTE-RMPP aprobado" y, aunque durante la ejecución el producto se eliminó de los productos oficiales, el PCR indica que fue transferido como un hito de otro producto ("Contrato de Asistencia Técnica en Vigor") y que el contrato de asistencia técnica incluyó el estudio como entregable del contrato y fijó el aumento tarifario como un objetivo central.
- **Indicador 3** (índice de agua no facturada): el índice se redujo de 83% a 63%<sup>1</sup>, superando la meta de 72%. Según el PCR, "la atribución de tal resultado resulta compartida con las acciones realizadas con el primer proyecto PAPI." (párr. 2.2.11).

<sup>1</sup>

Inconsistente con el valor de 52 en la página 18 del PCR, como se ha mencionado.

## 6. EFECTIVIDAD

- **Indicador 4** (Tasa de cobranza del CTE de la RMPP): si bien hubo avances en este indicador en los primeros años de implementación del proyecto, a partir del 2017 la tasa de cobranza cayó y terminó por debajo de la meta esperada y aún de línea de base. El PCR sostiene que este indicador estuvo afectado por una sobreestimación de la línea de base y por el impacto de los disturbios civiles y la falta de seguridad que afectan a la ciudad de PAP desde 2018. La tasa de logro es de 0.

En promedio, la tasa de logro de los indicadores bajo el objetivo 1 es de 0,63, con lo cual OVE lo califica como parcialmente insatisfactorio.

### Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

#### **Objetivo 2: Lograr el equilibrio financiero del CTE de la RMPP**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1. Ratio Operacional del CTE de la RMPP	ingresos operacionales anuales/gastos operacionales anuales	0,70	1,05	0,67	-8,57	0
2. Ingresos del CTE de la RMPP por venta de agua	kHTG/año	199.000	550.000	180.000	-5,41	0
3. Donantes representados en los talleres de presentación de los resultados del CTE de la RMPP	donante	0	14	14	100	1
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 2</b>						<b>0,33</b>

- **Indicador 1** (ratio operacional del CTE de la RMPP): este indicador, medido como ingresos por venta de servicios sobre los costos operativos, no logró la meta. Se anota en el PCR que el indicador ha mostrado un comportamiento errático y el reporte evoluciona de manera inestable y sin guardar relación con la evolución de los ingresos del CTE reportados en el indicador 2.
- **Indicador 2** (Ingresos del CTE de la RMPP por venta de agua): los ingresos anuales por venta de agua fueron en aumento hasta 2018. A partir de 2019 los ingresos caen fuertemente en el contexto de los disturbios políticos y sociales y la consecuente inseguridad, para terminar por debajo de la línea de base. La tasa de logro del indicador es por consiguiente 0.
- **Indicador 3** (donantes representados en los talleres de presentación de los resultados del CTE de la RMPP): este resultado alcanzó la meta y la tasa de logro fue de 1. El producto relacionado con este resultado es "Talleres realizados de presentación a los donantes de resultados CTE-RMPP." El PCR indica que solo se realizó 1 de los 3 talleres originalmente previstos debido a la difícil situación de seguridad. Es probable que el logro de este indicador sea atribuible al proyecto.

En promedio, la tasa de logro de los indicadores bajo el objetivo 2 es de 0,33 con lo cual OVE lo califica como insatisfactorio.

## 6. EFECTIVIDAD

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

**Objetivo 3: Mejorar el abastecimiento de agua de las viviendas de la RMPP, en particular para las familias desfavorecidas y para las zonas de crecimiento económico de la ciudad**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1. Hogares de la RMPP con disponibilidad a agua potable del CTE en la vivienda	Hogar	86.300	166.000	106.822	26	0,26
2. Hogares con acceso al agua del CTE de la RMPP	hogar	287.800	322.747	386.450	282	1
3. Porcentaje de hogares en la RMPP (con conexiones domiciliarias activas) con continuidad de servicio <sup>a</sup>						
<i>Inferior a 14 horas/semana</i>	%	60	0	N/D	N/D	N/A
<i>Entre 14 y 35 horas/semana</i>	%	17	3	N/D	N/D	N/A
<i>Entre 35 y 140 horas/semana</i>	%	15	77	N/D	N/D	N/A
<i>Superior a 140 horas/semana</i>	%	8	20	N/D	N/D	N/A
3.1. Número de horas al día en que los hogares son abastecidos a partir de una conexión del CTE-RMPP	horas/día	3,8	7,3	10	177	1
4. Volúmenes de agua distribuida en la RMPP por el CTE	m <sup>3</sup> /día	76.387 <sup>2</sup>	101.100	91.200	60	0,6
5. Macromedición efectiva en los asentamientos precarios de la RMPP <sup>b</sup>	Medidor	8	52	58	114	1
6. Volúmenes de agua distribuidos en Pétion-ville	m <sup>3</sup> /día	13.000	30.000	0	-76%	0
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 3</b>						<b>0,64</b>

Nota: <sup>a</sup> Reemplazado en el PCR por el indicador proxy 3.1 y aceptado por OVE. <sup>b</sup> Indicador incluido en el OE1 en el PCR y que OVE mantiene en el OE3 según el PMR+E y atiende los asentamientos precarios de la RMPP.

- **Indicador 1** (hogares de la RMPP con acceso domiciliar a agua potable del CTE): el PCR no consideró este indicador, pero OVE lo mantiene de acuerdo con el PMR+E. Al final del proyecto, el número total de hogares con acceso domiciliar a AP del CTE había aumentado en 20.522 hogares (de acuerdo con la nota al pie de página 33, esto se calculó "considerando que se rehabilitaron 8.593 conexiones (producto 3.6) y que 2,1 hogares son abastecidos con cada conexión facturada. Así, se regularizaron 18.045 hogares y 20.522 hogares tuvieron acceso domiciliar a agua potable del CTE, por lo que 2.477 hogares son los que se dejaron de abastecer de conexiones informales"), que se traduciría en una tasa de logro de 0,26. Sin embargo, el párr. 2.2.11 indica que el aumento fue atribuible al aumento en el número de conexiones financiado tanto por este proyecto como por el proyecto anterior.
- **Indicador 2** (hogares con acceso al agua del CTE de la RMPP): Para el diseño de la operación PAP III, se realizó el levantamiento de información para la definición de líneas de base del proyecto bajo revisión (PAP II) en 2016. Con este levantamiento se constató que la línea de base de este indicador se había sobreestimado. El PCR propuso

<sup>2</sup> OVE toma este valor según la tabla 1 del PCR y la página 21. Sin embargo, en la tabla 2, se presenta 76.338.

## 6. EFECTIVIDAD

actualizarla con base en la nueva información y estimar la nueva meta con base en el incremento porcentual esperado en el momento de aprobación. OVE acepta estos cambios.

- **Indicador 3** (porcentaje de hogares en la RMPP [con conexiones domiciliares activas] con continuidad de servicio): El PCR propone eliminar este indicador que no fue medido y remplazarlo con un indicador (**indicador 3.1**) que mide el número de horas al día en que los hogares son abastecidos a partir de una conexión del CTE-RMPP. Para este nuevo indicador el PCR (p. 14) propone una línea de base obtenida a partir del levantamiento de datos de 2016 y una meta consistente con aquella fijada para el indicador original, con un aumento esperado de 93% con respecto a la línea de base, lo que resultaría en 7,3 horas de servicio al día. El indicador fue agregado al momento del PCR. OVE puede aceptar indicadores agregados después del 95% desembolsado cuando son *proxies* de un indicador original que no se pudo medir. El indicador 3.1 propuesto es un *proxy* cercano del indicador 3, ya que también mide la continuidad en el servicio. Cuando OVE acepta el indicador *proxy*, generalmente considera también el indicador original no medido con una tasa de logro de cero. De manera excepcional, en este caso OVE está de acuerdo en remplazar el indicador 3 por el indicador 3.1.
- **Indicador 4** (volúmenes de agua distribuida en la RMPP por el CTE): Con respecto a este indicador, el supervisor constató en 2018 que la producción de agua era de 101.100m<sup>3</sup>/día, lo que significaba una distribución de 76.387m<sup>3</sup>/día. El PCR propuso actualizar la línea de base con la nueva información y estimar la nueva meta con base en el incremento porcentual esperado en el momento de aprobación. OVE acepta estos cambios.
- **Indicador 5** (macromedición efectiva en asentamientos precarios de la RMPP): el resultado superó la meta y la tasa de logro fue de 1. La atribución del logro al proyecto es plausible ya que el proyecto incluyó el producto “nuevos micromedidores instalados” que fue 100% ejecutado. Según el PCR, los macromedidores se instalaron en quioscos del CTE que están localizados en las áreas más pobres de la ciudad.
- **Indicador 6** (volúmenes de agua distribuidos en Pétion-ville): el PCR anota que este indicador no fue monitoreado debido a que el proyecto no intervino en Pétion Ville, ante las limitaciones en el suministro eléctrico y el alto consumo que implica llevar el agua hasta las zonas altas de Pétion Ville. La tasa de logro es de cero.

En promedio, la tasa de logro de los indicadores bajo el objetivo 3 es de 0,64, con lo cual OVE lo califica como parcialmente insatisfactorio.

Calificación del objetivo 3: Parcialmente insatisfactorio

## 2. Productos

Si bien no se califican los productos, OVE revisa los cambios en la matriz de resultados del proyecto a nivel de productos para determinar si dichos cambios afectaron la lógica vertical del proyecto.

- El **Componente 1** tenía 5 productos en el momento de la aprobación. Estos se mantuvieron hasta el cierre del proyecto, aunque dos de los productos originales ((i) estudios de tarifa y subsidios del CTE y (ii) planes de acción implementados) se convirtieron en hitos de un tercer producto (contrato de asistencia técnica). El contrato de asistencia técnica logró un cumplimiento de 100%. De los dos productos originales restantes, uno fue parcialmente logrado (talleres para donantes) y el otro no se logró

## 6. EFECTIVIDAD

dentro del ámbito del proyecto (estudio de modos de abastecimiento a los habitantes de RMPP). Después del PMR+E, se agregó un producto adicional - módulos de formación ejecutados - que también se cumplió por completo.

- El **Componente 2** tenía 5 productos en el momento de la aprobación que se mantuvieron hasta el cierre del proyecto. Cada uno de los 5 productos logró un cumplimiento total.
- El **Componente 3** tenía 11 productos en el momento de la aprobación. Al cierre del proyecto, un producto original se había eliminado (centro de formación construido) y un producto nuevo fue introducido (rehabilitación de equipos electromecánicos en estaciones de bombeo existentes). El PCR indica que 9 de los 11 productos finales se lograron por completo. Los dos productos finales restantes no fueron completados, aunque se planificó financiar uno mediante otro préstamo (redes de distribución de AP construidas).

Aunque los diversos cambios a los productos no afectaron la lógica vertical del diseño original, la efectividad del proyecto se vio afectada (i.e., R18) ya que redujeron el alcance del proyecto en enfocarlo más en producción que en distribución. De los 24 indicadores de productos finales asociados con los objetivos específicos, todos menos 4 cumplieron sus metas (~83%).

De conformidad con las Directrices de PCR, dado que dos objetivos específicos fueron calificados como parcialmente insatisfactorios y uno como insatisfactorio, OVE califica efectividad como insatisfactoria (Administración: parcialmente insatisfactorio).

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de un análisis costo-beneficio (CBA por sus siglas en inglés) *ex post* del proyecto. La metodología utilizada para el análisis es la misma definida en el análisis *ex ante* y busca cuantificar y comparar (i) los beneficios asociados con el incremento y mejoramiento del acceso a AP en la RMPP y (ii) los costos asociados con este incremento y mejoramiento. La información utilizada para el análisis proviene del análisis socioeconómico *ex ante* (para la situación sin proyecto) así como los PMR e información brindada por la unidad ejecutora (para los costos incurridos). Utilizando una tasa de descuento del 12%, el análisis determinó que el Valor Actual Neto del proyecto fue de US\$2.144.207 con una Tasa Interna de Retorno de 14,8%.

La metodología del análisis es clara:

- Se definió dos clases de beneficiarios: (i) hogares conectados al sistema de agua *antes del proyecto* que recibirían un mejor servicio gracias al proyecto (sin racionamiento) y (ii) hogares que se conectaron al sistema por primera vez como resultado del proyecto.
- Para cuantificar los beneficios de la operación se calculó (i) el ahorro de recursos (humanos, de tiempo, y/o financieros) para la compra o acarreo de agua y (ii) el incremento de consumo de agua como resultado de la mejora y ampliación del servicio de agua brindado por el proyecto.
- Los costos considerados fueron parcialmente los de inversión en obras, así como operación y mantenimiento del sistema (aproximadamente 60% del monto total del Proyecto), descontados a una tasa del 12%.

## 7. EFICIENCIA

- Por último, se realizó un análisis de sensibilidad a los dos supuestos del análisis: "(i) elasticidad; (ii) tasa de crecimiento de la población. Si la población no crece (tasa de crecimiento 0%), el proyecto sigue siendo rentable con una TIRE de 13%. Ante una elasticidad de -0.4 el Proyecto deja de ser viable."

No obstante, algunos de los supuestos utilizados en el análisis son cuestionables:

- El informe indica que los beneficios considerados fueron el ahorro de recursos (acarreo de agua o compra y transporte en carro tanques) y el aumento de consumo. Para determinarlos, se tomó una encuesta realizada en el país donde se recabó información sobre cantidad y costo o tiempo de acarreo de recolección y consumo *en las situaciones con sistema, con abastecimiento de Kiosco y abastecimiento en caso de no contar con sistema*. No es evidente que los beneficios en la situación con proyecto sean *observados*, ya que el informe anota "En ambos grupos, en la situación con proyecto consumen un total de 80 lt/hab/día y pagan una tarifa de 0.17 US\$/m<sup>3</sup>". Y según la respuesta al borrador de la nota de validación, "El proyecto lo que hizo fue incrementar la disponibilidad de agua para todos los usuarios conectados al sistema". Por tanto, no es correcto asumir que el consumo observado es igual a la capacidad ampliada sin al menos una explicación que lo sustente, ni que el beneficio del consumo sea igual después del proyecto para los dos tipos de hogares identificados en la situación inicial (los que tenían racionamiento y los hogares conectados nuevos). Si por alguna razón se justificara el consumo como constante -cosa que no se debería-, al menos podría haberse hecho alguna sensibilidad. Además, las estimaciones a partir de datos de una encuesta de 2010<sup>3</sup> deberían haberse ajustado por los cambios de precios, dado que el proyecto cerró en 2022.
- De otra parte, el análisis supone que ¾ de los hogares reciben acceso mejorado al servicio de agua (sin racionamiento) y que ¼ recibe acceso nuevo al servicio. Sin embargo, no hay evidencia que indique que los hogares no tienen racionamiento de agua. Según lo presenta la matriz de resultados, no se logró estimar el porcentaje de hogares por nivel de continuidad del servicio. Además, se indica que en promedio los hogares reciben 10 horas diarias de servicio, lo que implicaría, que en promedio los hogares están sin servicio 14 horas al día. OVE observa que la propuesta de préstamo, el PCR, la matriz de resultados y el análisis económico indican que el proyecto buscó aumentar la continuidad de la disponibilidad de agua (es decir, la necesidad de racionar) para los usuarios y no simplemente mejorar la cantidad de agua disponible.
- Los beneficios se calculan a partir de 2015. Sin embargo, ninguna de las obras que habrían contribuido a la mejora y ampliación del servicio de agua se completó antes de 2017 y varias ni comenzaron antes de 2017. En respuesta al borrador de esta validación, la Administración indicó una errata en la tabla del flujo de caja del análisis económico, y nota que los beneficios en realidad se empiezan a observar desde 2017, aunque no se presenta el flujo de caja revisado (manteniendo el horizonte temporal de 25 años), o el análisis complementario mencionado, que retrasa los beneficios a 2018 y sobre el que reporta una TIR de 14%.
- Según lo indica el PCR, el incremento en el número de conexiones domiciliarias y el número de hogares con acceso al agua del CTE RMPP se atribuye a las acciones realizadas con los PAPI y PAPII. En el análisis CBA, solo se incluyen parte de los costos relacionados al PAPII.

<sup>3</sup>

"Water Consumption Practices in Haiti", June 2010, Oxfam.

## 7. EFICIENCIA

Debido a las deficiencias en el CBA, OVE considera que la evidencia no es lo suficientemente sólida para basar la valoración de la eficiencia únicamente en este análisis (debido a la sobreestimación de los beneficios, a que el cálculo de beneficios no se deriva de observaciones del proyecto, al uso de las estimaciones de consumo y ahorros en 2022 a partir de la encuesta de 2010, y a la subestimación de los costos). Por otra parte, no se identifican otros factores que afecten la eficiencia: se utilizó casi la totalidad de los recursos de préstamo con cambios importantes en los montos asignados a cada componente, pero no hubo sobrecostos.<sup>4</sup> El periodo de ejecución fue extendido por dos años. En 4 de los 8 años de ejecución, el proyecto estuvo en alerta y los otros 4 el desempeño fue calificado como satisfactorio.

Por lo tanto, y con base en las deficiencias del CBA señaladas, OVE califica el criterio de eficiencia como parcialmente insatisfactorio (Administración: Excelente).

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Como describe el PCR en detalle, el contexto sociopolítico y económico general del país afectó negativamente en el logro de los OE del proyecto y planteó un obstáculo importante para la sostenibilidad de los resultados en el corto y mediano plazo. Los problemas centrales que el proyecto buscaba abordar (la débil capacidad institucional de la CTE, la falta de autosuficiencia financiera y la mala calidad y cobertura del servicio de agua) requerían un compromiso e inversión de los donantes a más largo plazo, la disponibilidad de insumos clave como electricidad y consultores expertos, así como un contexto económico y de seguridad propicio para ser resueltos.

### 2. Desempeño de salvaguardias

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue clasificado como “Categoría B”. Según el PCR, se completó un análisis riguroso de posibles riesgos ambientales y sociales asociados con las obras financiadas por el proyecto, se implementaron las recomendaciones que surgieron del análisis, y se ejecutaron varias visitas de supervisión por parte del Banco. Como resultado de estas medidas, el proyecto mitigó los riesgos socioambientales potenciales. No obstante, el PCR señala que muchas de las obras que el proyecto pretendía financiar y que habrían dado lugar al riesgo ambiental no pudieron completarse por motivos de seguridad.

A la luz de la información provista en el PCR, OVE determina que existen riesgos significativos para la continuidad de los resultados que no han sido atendidos y que el impacto de los riesgos que se materializaron es alto. Por esta razón, OVE califica la sostenibilidad como insatisfactoria (Administración: parcialmente insatisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Insatisfactorio
--------------------------------	-----------------

<sup>4</sup> El PCR indica que hubo un aumento del presupuesto del 42% para el componente 1, una reducción del 2% para Componente 2, y una reducción de 18% para Componente 3. Sin embargo, OVE calcula que hubo un aumento de 35,5% para Componente 1, un aumento de 0,056% para Componente 2, y una reducción de 33% para Componente 3.

## 9. RESULTADO GENERAL

Dado que el proyecto abordó las necesidades del país, estuvo alineado con las estrategias institucionales y de país del BID, y su diseño tuvo una lógica vertical coherente mas no alineado con las realidades del país, OVE califica el proyecto como satisfactorio en relevancia. OVE califica tanto la efectividad como la sostenibilidad del proyecto como insatisfactorias. La calificación de efectividad se debe a las diferencias en el cálculo de la tasa de logro de los OE, y la de sostenibilidad porque los resultados del proyecto enfrentan importantes riesgos estructurales a futuro. Finalmente, OVE califica la eficiencia del proyecto como parcialmente insatisfactoria, ya que algunos de los supuestos subyacentes en la metodología no estaban suficientemente evidenciados. Como tal, y de conformidad con las Directrices del PCR, OVE reduce la calificación general del proyecto otorgada por la Administración de parcialmente exitoso a infructuoso.

Calificación de resultado general	Infructuoso
-----------------------------------	-------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Como se señaló en la Sección 5 anterior, la lógica vertical del proyecto en el momento del diseño presentó claramente cómo las propuestas de actividades conducirían al logro de los resultados esperados. Además, el diseño integró lecciones aprendidas de la intervención anterior del BID en el sector de agua en Haití y dio continuidad a sus logros con la renovación del contrato para asistencia técnica al CTE, que aseguro continuidad de ejecución y de actividades ya en marcha. Sin embargo, algunos de los indicadores propuestos tuvieron falencias de medición e identificación de líneas de base o no midieron un resultado relacionado con el objetivo asociado (ej: "donantes representados en los talleres de presentación de los resultados del CTE de la RMPP"). Finalmente, aunque se subestimó la intensidad de varios riesgos y se pasó por alto riesgos específicos que resultaron importantes (como "el frágil mercado de contratistas del país"), el diseño identificó correctamente las múltiples tipologías de riesgo (fiduciarios, socioambientales y políticos) a la ejecución y medidas de mitigación apropiadas.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

Haití es un estado frágil. El diseño y la aprobación del proyecto se produjeron en la cúspide de la recuperación del devastador terremoto de 2010. Su implementación se llevó a cabo en paralelo con frecuentes y profundos impactos políticos y económicos, el deterioro de la situación de seguridad del país, y la pandemia de COVID-19. El PCR señala que, en medio de estos desafíos, "el acompañamiento del Banco durante [la ejecución del proyecto]... fue fundamental. Los responsables técnicos del Banco en el proyecto actuaron como centros de referencia técnica para la buena ejecución de este, brindando orientación y valiosas recomendaciones tanto en la gestión del contrato de asistencia técnica ATO2 como en el diseño de los proyectos de infraestructura y en la gestión de contratos de construcción y supervisión de las obras." Además, cuando los recursos del proyecto no permitieron completar ciertos productos (los estudios de modos de abastecimiento a los habitantes de la RMPP y

## **10. DESEMPEÑO DEL BANCO**

condominial Pétion-ville), el Banco trató de encontrar vías alternativas para financiarlos; trabajando así para asegurar que la visión integral del proyecto se cumpliera, aun si no con los recursos del proyecto.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

OVE califica al desempeño del Banco como Satisfactorio.

<b>Calificación de desempeño del Banco</b>	Satisfactorio
--	---------------

## **11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO**

El prestatario carecía de niveles de personal, productividad, capacidad financiera y de gestión adecuados antes de la aprobación del proyecto. La evolución del contexto del país durante la implementación del proyecto exacerbó las carencias.

Para subsanar estas debilidades, una condición de ejecución fue la contratación de una firma externa para apoyar la gestión técnica y operativa del proyecto, así como consultores individuales para apoyar los procesos fiduciarios. La ejecución del proyecto avanzó relativamente bien, logrando ejecutar obras de gran complejidad técnica, lo que fue posible debido a una buena coordinación entre los ejecutores.

OVE califica al desempeño del prestatario como Satisfactorio.

<b>Calificación de desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio
--	---------------

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

El PCR presenta 11 hallazgos y 8 recomendaciones correspondientes en las dimensiones técnico-sectorial, organizacional y administrativa, de procesos y actores públicos, y de gestión de riesgos. Los hallazgos y recomendaciones son integrales, relevantes, procesables y están respaldados por el PCR. Sin embargo, no abordan la cuestión fundamental de cómo ejecutar un proyecto en un contexto frágil, o si el Banco debe diseñar proyectos con los mismos plazos, estructuras de financiamiento que en contextos no frágiles. En este sentido, si bien las lecciones aprendidas son coherentes, no responden a los problemas subyacentes que afectan la implementación de proyectos en Haití.

### 13. CALIDAD DEL PCR

La redacción del PCR fue clara, sus hallazgos fueron respaldados con evidencia y cubrió todas las dimensiones de la evaluación del desempeño del proyecto en cumplimiento de las Directrices del PCR. La organización del documento facilitó la búsqueda de información relevante, la información proporcionada fue adecuada, y los resultados y las lecciones aprendidas se presentaron de manera equilibrada y fueron sustentados por la evidencia y el análisis presentado. Sin embargo, el análisis de eficiencia no logró fundamentar sus conclusiones con evidencia, la organización de los objetivos del PCR no fue adecuada puesto que no seguía los resultados establecidos en el PMR+E, hubo inconsistencias de algunos datos<sup>5</sup>, y se atribuyó el logro total de ciertas metas al proyecto cuando fueron parcialmente atribuibles al proyecto posterior, por lo cual OVE califica la calidad del PCR de buena.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

<sup>5</sup> Por ejemplo, el valor logrado para el indicador "Índice de aguas no facturadas (aguas facturadas/aguas producidas)" se reportó como 52 en la Tabla 1 del PCR y 63 en la Tabla 2.

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA				
<b>Project name</b>	Haiti Productive Infrastructure Program			
<b>Project number(s)</b>	HA-L1076	HA-L1081	HA-L1091	
<b>Loan number(s)</b>	2779/GR-HA	3132/GR-HA	3384/GR-HA	
<b>Original amount</b>	US\$50,000,000	US\$40,500,000	US\$55,000,000	
<b>Approval year</b>	2012	2013	2014	
<b>Original closing date</b>	23 November 2016	14 March 2016	9 March 2017	
<b>Actual closing date</b>	16 March 2022	16 July 2020	16 July 2020	
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	Government of the United States (Haiti Reconstruction Fund)			
<b>Borrower</b>	Republic of Haiti			
<b>Executing agency</b>	Ministry of Economy and Finance (MEF)			
<b>Sector</b>	Urban development and housing			
	Estimated	Actual		
<b>Total project cost</b>	US\$160,846,534 (IDB US\$145,500,000, GoH US\$0)	US\$152,706,139 (IDB US\$141,352,633, GoH US\$0)		
<b>Co-financing</b>	US\$15,346,534	US\$11,353,506		
<b>Cancelled amount</b>		(IDB) US\$4,147,367		
<b>Individual projects</b>				
<b>HA-L1076</b>	US\$50,000,000 (IDB US\$50,000,000, GoH US\$0)	US\$49,270,988 (IDB US\$49,270,988, GoH US\$0)		
<b>Total project cost</b>		N/A		
<b>Co-financing</b>		N/A		
<b>Cancelled amount</b>		US\$729,012		
<b>HA-L1081</b>	US\$40,500,000 (IDB US\$40,500,000, GoH US\$0)	US\$40,001,086 (IDB US\$40,001,086, GoH US\$0)		
<b>Total project cost</b>		N/A		
<b>Co-financing</b>		N/A		
<b>Cancelled amount</b>		US\$498,914		
<b>HA-L1091</b>	US\$55,000,000 (IDB US\$55,000,000, GoH US\$0)	US\$52,080,559 (IDB US\$52,080,559, GoH US\$0)		
<b>Total project cost</b>		N/A		
<b>Co-financing (HA-G1035, United States)</b>	US\$15,346,534	US\$11,353,506		
<b>Cancelled amount</b>		(IDB) US\$2,919,441		

2. SUMMARY RATINGS		
	Management (2020 PCR Guidelines)	OVE (2020 PCR Guidelines)
<b>Overall outcome</b>	Partly unsuccessful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Bank performance</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Borrower performance</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Ana María Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

This validation covers an integrated program of three consecutive grants: HA-L1076, HA-L1081, and HA-L1091, conceived as a series of investment operations (Productive Infrastructure Program for Haiti I, II, and III) approved in 2012, 2013, and 2014, respectively. A fourth operation (HA-L1101, Productive Infrastructure Program IV) was approved in December 2015 but was canceled in May 2019 without reaching eligibility. These operations are considered dependent operations for purposes of validation, given that they were designed to contribute to the same general objective. As a result, they are assessed under one single PCR, in accordance with paragraph 1.12 of the 2020 PCR Guidelines. The PCR also covers a predecessor project, HA-L1055 (“Infrastructure Program”), that ran from 2011 through 2017; however, as that project was not initially conceived as part of the series and was 95% disbursed by the time HA-L1076 was approved, OVE has validated it separately. Finally, a new operation (HA-L1143, Productive Infrastructure Program V) was approved in 2021 and is currently in execution, to be monitored and reported on separately from the series assessed in this validation.

The three projects assessed here had the following objectives (for purposes of identifying specific objectives across the 2012-2022 period, the projects are labeled A through C):

#### A. Productive Infrastructure Program, HA-L1076

*General objective:* Contribute to the socioeconomic development of Northern Haiti.

*Specific objectives:*

- Create jobs through the establishment of manufacturing firms in the Caracol Industrial Park (*Parc Industriel de Caracol*, PIC, a proposed modern manufacturing facility in the northern part of the country).
- Strengthen the government's capacity to manage and attract investors to industrial parks.
- Enhance the social and environmental quality in the surrounding areas of the PIC.

#### B. Productive Infrastructure Program II, HA-L1081

*General objective:* Contribute to the socioeconomic development of Northern Haiti.

*Specific objectives:*

- Create conditions for the establishment of manufacturing firms in the PIC.
- Generate employment opportunities for the Haitian population.

### 3. PROJECT OBJECTIVES

#### C. Productive Infrastructure Program III, HA-L1091/HA-G1035

*General objective:* Contribute to the economic development of Northern Haiti.

*Specific objectives:*

- Create formal employments in the North and Northeast Departments of Haiti.
- Provide the necessary infrastructure for the establishment of firms in the PIC.

The PCR combines the objectives of these projects into two specific objectives: (1) create jobs through the establishment of manufacturing firms in the PIC, and (2) enhance the infrastructure, social, and environmental quality of the PIC surrounding area. However, this validation considers that the PCR's formulation omits key elements of some of the objectives as stated in the operations' Grant proposals approved by the Board and the outcomes of the monitoring reports (PMRs) during implementation, and it also combines elements of the objectives that should remain separate because their results chains are distinct from one another.

This validation therefore formulates the specific objectives of the three projects as follows:

1. Create conditions for the establishment of manufacturing firms in the PIC/attract investors to industrial parks (contained in projects A, B, and C)
2. Create jobs/employment opportunities/formal employment in the North and Northeast Departments of Haiti (contained in projects A, B, and C)
3. Strengthen the government's capacity to manage investors in industrial parks (contained in project A; distinct from #1 as it focuses on capacity to "manage," not just "attract," investors)
4. Enhance the social and environmental quality in the surrounding areas of the PIC (contained in project A)

Objective number	Objective name
Objective 1	Create conditions for the establishment of manufacturing firms in the PIC
Objective 2	Create formal employment in the North and Northeast Departments of Haiti
Objective 3	Strengthen the government's capacity to manage investors in industrial parks
Objective 4	Enhance the social and environmental quality in the surrounding areas of the PIC

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

All three projects contained essentially the same first component.

**Component 1: Provision of infrastructure in the PIC** (original amount: project A, US\$38.24 million; project B, US\$36.74 million; project C, US\$62 million; actual amount: project A, US\$43.29 million; project B, US\$37.92 million; project C, US\$49.09 million). This component was to finance warehouses, factory buildings, and other structures to meet the needs of tenants that will be established at the PIC, and to meet the need for PIC operation and ancillary site infrastructure and equipment (roads, expansion of water supply and sewerage systems, drainage, extension of the electricity distribution network, one wastewater treatment plant, canteens, and green space). It was also to finance civil works supervision, contracting of a firm for the PIC's operations and maintenance, insurance of the PIC, and environmental and social monitoring of PIC operations.

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

The other components covered operational support to the PIC and capacity-building and support to the National Society of Industrial Parks (SONAPI), an entity that manages industrial parks in Haiti, as well as support for the sustainable development of the areas surrounding the PIC.

Project A combined those elements into a single component 2:

**Component 2 (project A): Ensuring the long-term sustainability of the PIC and contributing to the sustainable development of surrounding areas** (US\$6.225 million original amount; US\$1.771 million actual amount). This component was to provide technical assistance to the SONAPI, to enable it to attract and manage foreign direct investment in the PIC and in the country; provide resources for studies and activities aimed at improving environmental and social stability of the PIC and sustainable development of its surroundings; and finance activities to strengthen the capacity of the municipalities in the direct area of influence of the PIC that will be affected by the expected population influx, including minor urban infrastructure works, construction of a solid waste management and recycling center to serve the PIC and nearby municipalities, construction of a multipurpose community facility to provide services aimed at women (such as child care), and technical support for local administrations.

Project B did not have a component on operational support to the PIC. Its second component covered only support for the areas outside the PIC. Project C also had a second component on support for the communities surrounding the PIC.

**Component 2 (project B): Complementary projects and studies** (US\$1 million original amount; US\$0.42 million actual amount). This component was to finance small civil works projects outside the PIC, including road improvement, bus stops, bicycle lanes, and other improvements in transportation. It was also to support studies, including the development of a monitoring and evaluation (M&E) system to determine the economic baseline and evaluate the economic impact of the PIC in the region. The component included up to US\$500,000 to cover environmental and social contingencies.

**Component 2 (project C): Complementary urban projects** (US\$3.5 million original amount; US\$0 actual amount). This component was to encompass the financing of strategic urban, transport, and other small-scale projects in the communities surrounding the PIC, including a bus depot, bicycle lanes, street paving, and support for the management structure of the Three Bays National Park that would protect adjacent bays, mangroves, and coral reefs.

Project C was the only one of the three projects that included a third component.

**Component 3 (project C): Operational support to SONAPI** (US\$1 million original amount; US\$0 actual amount). This component was to provide funds to SONAPI to cover part of the PIC's operational expenses. Funds were to be used for the PIC's operation and maintenance (O&M), including personnel and equipment necessary for implementation of an environmental, health, and safety (EHS) system and mitigation measures.

At approval, project A included US\$5.035 million for administrative costs, including program management and overall PIC operation, M&E, and audits, and US\$0.5 million in contingencies. Project B included US\$2.76 million in administration costs, including the operational costs for the Technical Execution Unit (UTE) of the Ministry of Economy and Finance (MEF), M&E,

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

audits, and an EHS manager for the PIC. Project C included US\$3.5 million for administration, M&E, auditing, and contingencies.

A fourth operation, “Productive Infrastructure Program IV” (HA-L1101), was approved on December 14, 2015 in the amount of US\$41 million. It was to support further expansion of the PIC and operational support to SONAPI. However, the environmental, social, health, and safety conditions that were to be met before the first disbursement were not completed, and the operation was cancelled on May 20, 2019.

Some issues arose during implementation of project A. The PIC’s competitiveness vis-à-vis other industrial parks and free trade zones was compromised by the high cost of workers’ transportation relative to their salaries, due to the location of the PIC (45 km from each of the two largest nearby urban centers); the need for upgrades to the nearest port in Cap-Haitian; and insufficient overall financing to meet prospective clients’ needs with the PIC. To respond to these needs, investments were added in the subsequent projects to implement additional transportation options (bicycling and buses), and a new model for financing the PIC was developed in which tenants would build their own facilities, still taking advantage of the PIC’s basic infrastructure. It was also recognized that there was need for additional support to help SONAPI define its role within the context of other institutions that were involved in facilitating foreign direct investment, and to improve its preparation specifically for managing the PIC, leading to the inclusion of a component specifically on support for SONAPI in project C. SONAPI formally assumed responsibility for the PIC’s O&M in May 2014, but those funds were canceled when implementation responsibility was transferred to the MEF/UTE in 2019.

Eventually, many planned outputs related to improving social and environmental sustainability of the areas surrounding the PIC were not delivered or were canceled. These included building a bus depot and bicycle lanes for the PIC, paving of urban streets, other minor transportation works, construction of a hazardous waste facility, and implementation of an environmental, safety, and health system and a gender plan. A PIC monitoring and evaluation system was also not implemented as planned.

The PCR does not provide disaggregated information on the final costs of the individual projects by component. OVE took the actual cost data by component from Convergence.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The projects were strongly aligned with country development needs. Haiti faced significant barriers to economic development: weak government capacity, intersectoral fragmentation, and scarce and poorly maintained infrastructure. To address these issues, the Bank, the government, and the U.S. Department of State agreed in 2008 to support the establishment of the PIC. Existing barriers to development were highly aggravated by the 2010 earthquake that had caused more than 220,000 deaths and losses in excess of US\$7.9 billion (more than 120% of gross domestic product). Shortcomings in basic economic infrastructure were widespread, covering roads, energy, and sector infrastructure to support the private sector. Regional imbalances were extraordinary, with nearly 80% of all industrial, commercial, or financial activity located in or near the capital, even though only 25% of the population lived in this area. It was

## **5. RELEVANCE**

clear that Haiti's economic development was highly dependent on sustained levels of investment and increased exporting capacity. Through this series of projects, the PIC would address critical obstacles faced by manufacturers that wanted to do business in Haiti by providing modern production facilities, reliable on-site utilities, secure road access, and professionally operated and well-maintained facilities backed by enforceable tenant agreements. Haiti's government strategy called for creation of centers of economic development outside the capital to bring jobs to the country's less developed regions. The projects' support for economic infrastructure outside Port-au-Prince that would reduce risks for both domestic and international long-term private investors responded directly to country needs.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The projects were highly relevant to the Bank's country strategy at the time of their approval (2011-2015). That strategy included private sector development as a priority area, with a strategic objective on promotion of private sector investment to create jobs, achieve sustainable growth, and reduce poverty. It contained indicators identical or closely related to some of the projects' outcome indicators: foreign direct investment flows, number of new small and medium enterprises created and operating in the country's North, and number of new jobs created in the North. However, the projects were less relevant to the Bank's 2017-2021 strategy, in effect when the projects closed (the strategy was extended through the end of 2023). That strategy contained a priority area to improve the business climate to enhance productivity, but the focus areas under that priority area were (i) enabling conditions for increased productivity in agriculture, and (ii) enhancing transport infrastructure in rural areas where most of the low-income population lives. These focus areas were not closely related to the program. Continued development of the PIC was noted in the strategy only as an area of continued dialogue.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The project responded appropriately to some key country realities. U.S. trade preferences had fully exempted a whole series of apparel manufacturing categories from tariffs for a decade, and geographic proximity to the U.S. would permit Haiti to take advantage of these favorable terms. The U.S. Department of State and other actors were providing support to Haiti for attracting potential investors and developing market outlets in the U.S. There was abundant low-cost labor and sufficient space available in the PIC region, access to a port and international airport undamaged by the earthquake, favorable foreign investment regulation, and no restrictions on capital movements.

The PIC was initially supported by the Bank-financed US\$55 million Infrastructure Program (2552/GR-HA), approved in July 2011. It was to finance roads, potable water, wastewater treatment, and other basic services, buildings for housing industrial activities, and socio-environmental measures. Although that operation was not initially envisioned as the first in a series, the Grant Proposal for project A being assessed here (HA-L1076) retroactively situated it as the first in a planned sequence of four operations, the last three of which are covered in this validation. These three projects were designed to continue the activities begun under the first, financing the expansion of the PIC and its manufacturing facilities, park management and maintenance, and investments to address likely impacts on surrounding cities. The U.S. government was to provide complementary investments for power generation, housing in

## 5. RELEVANCE

communities near the PIC, port improvements, and other infrastructure. The United Nations Development Program and the Global Environmental Facility were to co-finance a project to create protected areas and Haiti's first-ever national park to protect local environmental resources.

There were several agencies involved in attracting and catering to business investment in Haiti's industrial sector: the Center of Facilitation in Investments, the Ministry of Commerce and Industry, SONAPI, and foreign donors. However, the responsibility of these agencies was not clear, and their coordination was not smooth. SONAPI, originally created by executive order in 1981, was both the regulator and manager of the national policy of export-oriented industrial and manufacturing facilities, and it already was managing one industrial park near the Port-au-Prince airport. However, it was not considered capable of exercising its institutional role. Although the program contained investments in analysis of SONAPI's shortcomings and support for its capacity development, overall project design did not take into account the lack of implementation, technical, and managerial capacity in the country, all of which would significantly affect the course of the program's implementation.

The Northern region where the PIC was to be located was highly deficient in secondary roads, energy, water, sewage/solid waste services, and other basic infrastructure. Local governments in the region were lagging in services delivery, land management, and fiscal capacity. Degradation of local natural systems—farmland, fisheries, mangroves, forests, and surface water—was clearly visible and confirmed by recent studies. The projects, as well as other recent and planned investments in the area, were expected to increase the population burden. The project's complementary investments were intended to guide urban development, land use planning, waste management, and overall socioenvironmental impact, all of which would support overall sustainability and help the surrounding cities cope with the PIC's growth.

Designing the program as a series of smaller operations simplified management, signaled that new construction tenders would be presented every year, allowed for fine-tuning of requirements and addition of new subcomponents as issues arose, and allowed flexibility to adjust operation amounts or the interval between operations as needed. However, the PCR (p. 13) appropriately questions whether operations mainly oriented toward building infrastructure for the private sector were the most appropriate financing mechanism to attract foreign investment and simultaneously achieve objectives related to social and environmental sustainability.

In sum, the initial vertical logic governing the projects' first and second objectives was sound. The civil works and engineering/administrative support provided under the projects' infrastructure and operational support components were logically and plausibly tied to achievement of the objectives to create conditions for the establishment of manufacturing firms in the PIC, and consequently to create formal employment. However, during implementation, the non-delivery or cancellation of most outputs related to achievement of the objective to enhance the social and environmental quality in the surrounding areas (works for urban facilities, drinking water and sanitation, electric power, transportation and communication, and rural development), and many outputs related to the objective to strengthen the government's capacity to manage investors, severely compromised the program's vertical logic.

With strong responsiveness to country development needs and to Bank strategy across most of the program's lifetime, but diminished relevance to Bank strategy at closing, lack of consideration of important context and country realities, and sound vertical logic at entry but

## 5. RELEVANCE

severely diminished vertical logic with the cancellation of key outputs that were to contribute to achievement of the third and fourth objectives, this validation disagrees with Management's rating of relevance Satisfactory. OVE rates relevance **Partly unsatisfactory**.

Relevance rating	Partly unsatisfactory
------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using **2020 PCR Guidelines**. OVE validated using 2020 PCR Guidelines.

HA-L1076: The project was approved on September 13, 2012 and reached eligibility on January 31, 2013. Thus, OVE considers the PMR January-June 2013 (first period) (PMR+E) for the purposes of this validation.

HA-L1081: The project was approved on December 16, 2013 and reached eligibility on May 20, 2014. Thus, OVE considers the PMR January-June 2014 (first period) (PMR+E) for the purposes of this validation.

HA-L1091/HA-G1035: The project was approved on December 11, 2014 and reached eligibility on August 24, 2015. Thus, OVE considers the PMR January-December 2015 (second period) (PMR+E) for the purposes of this validation.

The indicators are situated within the objectives as formulated for purposes of this validation, placing each indicator under the objective where it best represents a clear outcome in that objective's results chain. As these projects were intended as part of a series, this validation will follow the PCR in taking target values from the last operation in the series in situations where target values increased for the last operation (noted within the achievement tables under each objective).

### 1. Assessment by objective

**Objective 1:** Create conditions for the establishment of manufacturing firms in the PIC

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1.Number of firms operating in the PIC (contained in projects A, B, and C)	Firms	1	5 (A&B) 7 (C)	6	83	0.83
Average achievement ratio for objective 1						0.83

Indicator 1. There were six firms operating in the PIC by 2020. The achievement ratio for this indicator was 0.83 calculated using the target value of the last operation (project C).

Rating of objective 1: Satisfactory

**Objective 2:** Create formal employment in the North and Northeast Departments of Haiti

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
2.Direct employment of Haitians generated by firms in the PIC (contained in projects A, B, C)	People	1,500	13,200 (A&B) 13,750 (C)	15,324	113	1.0
3. Direct employment of Haitian women by firms in the PIC (contained in projects A, B, C)	People	500	8,580 (A&B) 8,930 (C)	9,168	103	1.0
4.Salary paid to Haitian workers in the PIC (contained in projects A, B, C)	US\$/year	2.3 million	18.7 million (A&B) 19.525 million (C)	33.2	119	1.0
<b>Average achievement ratio for objective 2</b>						1.0

Indicator 2. The number of Haitians directly employed by the six firms in the PIC increased beyond the targeted number. This indicator also was included in the results matrix for project HA-L1055, which was validated separately by OVE. It is not possible to separate the contributions to this indicator between HA-L1055 and the three projects assessed under this validation. However, OVE accepts the results reported in the PCR for purposes of this validation, as the results are clearly attributable to the series of Bank-financed interventions. The achievement ratio for this indicator was 1.0, calculated using the target value of the last operation (project C).

Indicator 3. Of those employed by the six firms in the PIC, on average 60.9% were women. The number of Haitian women employed by the six firms in the PIC increased beyond the targeted level. The achievement ratio for this indicator was 1.0, calculated using the target value of the last operation (project C).

Indicator 4. The PIC's payroll surpassed the target, with an achievement ratio of 1.0, calculated using the target value of the last operation (project C).

Rating of objective 2: Excellent

**Objective 3:** Strengthen the government's capacity to manage investors in industrial parks

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
5.Payments made by PIC tenants for electricity (contained in projects A and B)	US\$/year	0	3.5 million	No data	0	0
6.Payments made by PIC tenants for water and sanitation (contained in projects A and B)	US\$/year	0	5.3 million	0.36 million	6.8	0.07
7.Services (transportation, water,	US\$/year	0.23 million	0.49 million	1.7 million	565	1.0

6. EFFECTIVENESS						
sanitation) payments by international PIC tenant firms (contained in project C)						
8.Total rent paid by tenants in the PIC (contained in projects A, B, and C)	US\$/year	0.31 million	4.2 million	2.55 million	57.6	0.58
9.Total taxes paid by PIC tenants for goods coming in/out of Haiti (contained in projects A, B, and C)	US\$/year	0	10,000	0	0	0
10.SONAPI staff trained in management of PIC (contained in project C)	Staff	0	10	0	0	0
11.Accidents reported at the PIC (contained in project C)	Accidents per 1,000 employees	29	20	19	111	0
Average achievement ratio for objective 3						0.236

**Indicator 5.** The PCR noted that no data were available on the payments made by PIC tenants for electricity. The achievement ratio for this indicator is therefore zero.

**Indicator 6.** The payments made by PIC tenants for water and sanitation were significantly lower than the targeted level. The achievement ratio for this indicator was 0.07.

Indicator 7. The PCR reports that the level of payments by international PIC tenants for transportation, water, and sanitation services significantly exceeded the targeted amount, and also significantly exceeded the payments made for water and sanitation (captured by Indicator 2). It is therefore reasonable to assume that the target was exceeded because of payments made for transportation services. The achievement ratio for the indicator was 1.0.

Indicator 8. The target for total rent paid by PIC tenants was partially achieved. The achievement ratio was 0.58.

Indicator 9. According to the PCR (p. 31), the total taxes paid by PIC tenants for goods coming into and going out of Haiti has remained at zero since the PIC was created. The achievement ratio for this indicator was therefore zero.

**Indicator 10.** SONAPI staff were not trained as planned. The achievement ratio for this indicator was zero.

Indicator 11. The number of accidents reported at the PIC declined further than the targeted level. However, there were no project activities that would have been expected to contribute to progress on this indicator, and therefore OVE does not accept the indicator. The achievement ratio is therefore considered to be zero.

Rating of objective 3: Unsatisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

**Objective 4:** Enhance the social and environmental quality in the surrounding areas of the PIC

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
12. Social security payments made by PIC firms for Haitian workers (contained in projects A, B, and C)	US\$/year	0.21 million	1.69 million (A & B) 1.757 million (C)	4.40	271	1.0
13. Garbage from PIC and four surrounding cities is landfilled or recycled in solid waste facility (contained in projects A, B, and C)	Percentage of total garbage	0	50	0	0	0
14. Women and children who obtain social services provided by the community center (contained in projects A, B, and C)	Beneficiaries	0	9,000	No data	0	0
15. Passengers using the transfer stations/depot (contained in project C)	Passengers/year	3,000	9,550	0	0	0
16. Bicycles using the bicycle lane (contained in project C)	Bicycles/day	0	250	0	0	0
17. Illegal settlements in the 3 Bays protected areas (contained in project C)	Settlements	0	0	0	100	0
18. Women using lactation rooms at PIC (contained in project C)	Women	0	1900	0	0	0
19. Average property value of properties facing paved roads (contained in project C)	US\$/m <sup>2</sup>	To be collected by 2015	Baseline +30%	No data	0	0
<b>Average achievement ratio for objective 4</b>						<b>0.125</b>

Indicator 12. The social security payments made by PIC tenant firms for Haitian workers almost tripled the targeted level of change. The achievement ratio for this indicator was 1.0.

Indicator 13. No garbage from the PIC and four surrounding cities was landfilled or recycled. The achievement ratio for this indicator was zero.

Indicator 14. Although the planned community center was constructed, no data were available on women and children receiving social services provided by the center. The achievement ratio for this indicator was therefore zero.

Indicator 15. The planned bus depot for the PIC was not constructed, and therefore no passengers used it. The achievement ratio for this indicator was therefore zero.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 16. The planned bicycle lane from the PIC to Caracol was not constructed, and therefore no bicycles used it. The achievement ratio for this indicator was therefore zero.

Indicator 17. No illegal settlements were established in the protected areas. However, there were no project activities that would have been expected to contribute to progress on this indicator, and therefore OVE does not accept the indicator. The achievement ratio for the indicator was therefore zero.

Indicator 18. The PCR provides no information on whether the planned lactation rooms at the PIC were constructed or provided. However, it reports that no women used such rooms. The achievement ratio for this indicator was therefore zero.

Indicator 19. The PMR+E for project C stated that baseline data would be collected by the end of 2015, and the target would be the baseline plus 30%. However, none of the project PMRs ever specified a baseline, and the PCR states that no data are available on the indicator. The achievement ratio for this indicator was therefore zero.

Rating of objective 4: Unsatisfactory

## 2. Outputs

The three projects contained, in aggregate, 21 separate outputs. Failure to deliver a wide range of these outputs negatively impacted achievement of outcomes. (The PCR does not provide sufficient disaggregated information on the three projects to determine exactly how many of the 21 outputs were not delivered, and which were cancelled.) The PCR explains that many outputs were not delivered due to limited institutional capacity, competing priorities, and resource constraints. Overall, the data presented in the PCR indicate that the project contributed significantly to development of the PIC, but that there were severe shortcomings in achievement of outcomes related to government capacity to manage the PIC and improving social and environmental conditions in the areas surrounding the PIC. Furthermore, important outcome data are missing to demonstrate some aspects of achievement related to the PIC.

Largely because of differences in formulation of the specific objectives, this validation does not agree with Management's rating of effectiveness Unsatisfactory. According to the 2020 PCR Guidelines, a rating of Partly unsatisfactory applies when 50% or more of the project's specific objectives are partly achieved or above, and the number of specific objectives rated Unsatisfactory do not exceed the number of specific objectives rated Satisfactory or Excellent. In this case, 50% of the objectives were partly achieved or above, and the number of specific objectives rated Unsatisfactory equaled the number of specific objectives rated Satisfactory or Excellent. OVE rates effectiveness **Partly unsatisfactory**.

Effectiveness rating	Partly unsatisfactory
----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

An economic and financial evaluation was carried out during preparation of project A to analyze the overall performance of the predecessor project (HA-L1055) plus the three projects assessed in this validation (total planned investment of US\$180 million). The results indicate that the PIC was expected to provide a positive cash flow in terms of O&M and break even as early as its fifth year of operation, with an internal financial rate of return of 6%. A cost-benefit analysis (CBA) yielded a net present value of US\$121 million and an economic internal rate of return (EIRR) of 24%, using a discount rate of 12%. Economic costs were the investment costs of the program plus incremental O&M costs. Benefits included the differential between the wages paid to local labor and the shadow wage, the difference between payments by foreign firms for public utilities and locally purchased inputs and the opportunity costs of those inputs, all tax payments by firms, and net profit income that goes to local equity shareholders in the PIC firms. An update of the economic analysis during the preparation of project B recalculated the EIRR to 16.8%, robust to most scenarios in a reasonable sensitivity analysis. The update for project C found an EIRR of 13.8%, again robust to sensitivity analysis. The analyses also noted that the projects' investments were likely to generate positive externalities, including increased spending in the local economy, creation of new businesses and other economic activity in the region, and overall economic growth in the North.

The PCR presents a combined cost-benefit analysis (CBA) for the entire program (including the predecessor project). Monetary benefits were the economic benefit of employment, quantified as the difference between the actual net salary paid to Haitian workers at the PIC and the shadow cost of labor; social security benefits paid to Haitian workers; the local value-added of exports and the trade value of PIC exports; benefits from the rent paid by international PIC tenants; and revenues from transportation, water, and sanitation services. Reasonable assumptions were made in monetizing these benefits. Costs included the infrastructure, administration, and O&M costs of the four projects, excluding program management, M&E, auditing, and contingencies. The calculation found an EIRR of 14.1%, a net present value of US\$10.33 million, and a benefit-cost ratio of 1.07. These results were robust to a sensitivity analysis that varied the opportunity costs of labor for Haitian employees at the PIC; the EIRR remained above the 12% threshold except in a scenario where the incremental wage was decreased by 20%, which produced an EIRR of 11.3%. The CBA results are considered by the PCR to represent a lower bound, as the analysis did not consider other benefits: the indirect employment generated by the PIC, spillover effects on the broader economy, and the impact on technology and skills development. It also did not consider benefits beyond 2021.

OVE finds that, with available data, it is not possible to conduct a separate CBA for HA-L1055 and the three projects assessed under this validation. However, given that the three projects assessed here accounted for approximately three-quarters of the costs considered under the PCR's CBA, OVE accepts the CBA for purposes of this validation.

Based on these CBA results, OVE agrees with Management's rating efficiency **Excellent**.

Efficiency rating	Excellent
-------------------	-----------

## **8. SUSTAINABILITY**

### **1. Continuation of outcomes**

The PCR notes that the positive effects of the added value generated by the PIC have become a pillar for the country's economic development, and that government support, workers' professionalization, labor supply, and low incidence of labor disputes remain strongly positive factors affecting sustainability. Businesses continue to establish and expand operations in the PIC. Ongoing Bank investments will contribute to meeting the PIC's energy needs. The PIC was designed and built to incorporate infrastructure resilient to seismic, flood, and hurricane hazards. However, the elimination of the program's planned complementary investments in the social and environmental sustainability of the area surrounding the PIC will negatively impact operations of the PIC if corrective measures are not taken. Specifically, environmental and social issues that were not addressed during the program's lifetime may pose ongoing challenges in terms of reputational risk to the Bank, counterpart technical and administrative capacities, O&M of physical infrastructure, wastewater treatment, solid waste management, transportation both to/from and within the PIC, and security. The PCR addresses these issues in some detail, making it clear that there is a wide range of significant unmitigated or insufficiently mitigated risks. For example, O&M services at the PIC are run on "emergency mode," many on an ad hoc basis without clear policies and strategies, leading to likely infrastructure decay in the absence of regularly scheduled O&M services by professional service providers. These factors present high risk to continuation of outcomes.

A US\$65 million follow-on project, "Productive Infrastructure Program V" (HA-L1143), was approved on November 3, 2021, intended to cope with the program's socioenvironmental challenges and attain greater sustainability. Its first component includes technical assistance to the MEF to put in place a professional entity with sufficient autonomy to manage the PIC, technical assistance to the EHS team for updating the socio-environmental management system, technical assistance to improve and/or update PIC policies and procedures for grievance mechanisms, training for PIC management personnel on EHS and gender aspects, implementation of an updated gender action plan for the PIC, and elaboration and implementation of specific sector plans related to PIC services management (water production/treatment and distribution, O&M, wastewater treatment, solid and hazardous waste management, transportation, and food vending). The PCR did not provide information on the impact that implementation of this project may be having on the lingering high risks to continuation of the previous projects' outcomes, but it describes in detail the ongoing negative impacts of a lack of O&M budget for the PIC's physical infrastructure, issues with wastewater treatment, lack of a centralized waste management contract, and critical issues with transportation and security (PCR, pp. 47-48).

### **2. Safeguards performance**

All three projects were classified as Category "A" for potential negative environmental and social impacts. Key potential impacts and risks included: (i) deterioration of water quality and quantity; (ii) ecological degradation of the mangrove ecosystem, a critical natural habitat; (iii) cumulative impacts in the Northern corridor as a result of poorly managed population influx and of new investments, which could result in further degradation of forests, water, mangroves, and fisheries; and (iv) negative impacts on local livelihoods. Risk mitigation measures developed under the predecessor project were to be continued, monitored, evaluated, and refined throughout the execution of the program. The Bank performed an environmental and social due diligence to confirm that the program's environmental and social impacts and risks were

## 8. SUSTAINABILITY

adequately identified and would be well mitigated. Stakeholders were engaged in extensive discussions about the issues. The PIC's proximity to the Three Bays National Park attracted international attention and concern (PCR, p. 48). It was recognized that inadequate environmental management and governance capacity at the local and national levels was a significant risk factor, with the long-term success of the PIC reliant on successful implementation of environmental and social safeguards through active collaboration between the Bank, the government, and other donors.

During execution of the operations, it was recognized that there were shortcomings related to wastewater treatment and monitoring, the absence of an EHS manager, inadequate environmental and social management plans required for proper O&M of the PIC, slow progress in creating the baseline information needed to address potential degradation of natural areas surrounding the PIC, and risks of irregular growth of nearby communities. Risk mitigation measures were developed, accompanied by the hiring of an external environmental and social consulting firm to undertake quarterly supervision, and provision of the UTE with additional technical assistance.

However, in the last PMR before closing (January – December 2021, second period), the safeguard performance rating was Partly unsatisfactory. The PCR (p. 48) states that all PIC interventions were rated “unsatisfactory” in terms of Bank safeguards, beginning in 2012. At closing, although progress was noted with regard to general security at the PIC, the launch of a tender for erosion control, studies for improving food supplies, and the development of a communications strategy, major challenges remained: the lack of a complete EHS team (with recent resignations of the team leader, communications manager, and gender specialists), failure to update and execute the emergency response plan and gender action plan, and shortcomings in improving management of hazardous and solid waste. It is noteworthy that the environmental, social, health, and safety conditions for first disbursement of the planned fourth operation in the program (approved in 2015) were not met, leading to that operation’s cancellation. In 2017, an Independent Consultation and Investigation Mechanism (MICI) was opened because the economic conditions of farmers displaced by the PIC were not fully restored. A subsequent MICI agreement, signed in 2018, included compensation for those farmers and implementation of corrective EHS liabilities, with the program funding those actions.

Given the uncertainty related to mitigation of risks to achieved outcomes that remained in place at the closure of the last operation, the Partly unsatisfactory safeguard performance rating at that time, and the PCR’s reporting of unsatisfactory ratings across the program’s lifetime, OVE disagrees with Management’s rating of sustainability Partly unsatisfactory. OVE rates sustainability **Unsatisfactory**.

Sustainability rating	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 9. OVERALL OUTCOME

With strong responsiveness to country development needs and to Bank strategy across most of the program’s lifetime, but diminished relevance to Bank strategy at closing, lack of consideration of some country realities, and severely diminished vertical logic with the cancellation of key outputs that were to contribute to achievement of the fourth objective, this validation disagrees with Management’s rating of relevance Satisfactory. OVE rates relevance

## 9. OVERALL OUTCOME

**Partly unsatisfactory.** Largely because of differences in formulation of the objectives, this validation does not agree with Management's rating of effectiveness Unsatisfactory. OVE rates effectiveness **Partly unsatisfactory**, as 50% of the project's specific objectives were partly achieved or above, and the specific objectives rated Unsatisfactory did not exceed the specific objectives rated Satisfactory or Excellent. Based on results of the cost-benefit analysis, OVE agrees with Management's rating efficiency **Excellent**. Given the uncertainty related to mitigation of risks to achieved outcomes that remained in place at the closure of the last operation, the Partly unsatisfactory safeguard performance rating at that time, and the PCR's reporting of unsatisfactory ratings across the program's lifetime, OVE disagrees with Management's rating of sustainability **Partly unsatisfactory**. OVE rates sustainability **Unsatisfactory**.

Based on these ratings, OVE agrees with Management's rating of overall Outcome **Partly unsuccessful**.

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

Lessons learned from previous Bank operations in Haiti, particularly the first PIC support project, included the need to secure engineering designs prior to contracting civil works in order to reduce cost overruns; the need to have a good management team and systems in place in order to address environmental, health, and safety issues in the park; and the need to ensure adequate on-site supervision by the Bank for complex projects. The Loan Proposal for project C (p. 8) notes that these lessons were incorporated by employing standard building designs, providing funds to support SONAPI's capacity for park management, and establishing an intensive Bank supervision program. The main stated overall project risk was that private investment would fail to materialize because of weakness of institutions, mainly SONAPI; this risk was to be addressed by strengthening both the PIC's management autonomy and the government's capacity to regulate the sector and attract investments. It was also acknowledged that maintaining the tenants in the park could depend on market factors outside the control of the program, with that risk mitigated through diversification.

However, risk analysis did not adequately cover sustainability issues, particularly those related to the geographic areas surrounding the PIC, or issues related to low counterpart management and implementation capacity. The Bank could have more carefully considered the choice of instruments to optimize incentives for more successful implementation, and the choice of execution mechanisms to better recognize and account for the fragility of the PIC's socio-economic and institutional environment. These challenges with risk assessment and mitigation may have been further compounded by the failure to include compensation and socio-environmental elements directly into the objectives of projects B and C.

Quality at entry rating: Partly unsatisfactory

### 2. Quality of supervision

## 10. BANK PERFORMANCE

The Bank committed significant human, technical, and financial resources to the program. Several sector specialists from the country office and headquarters actively participated in program execution, and several consultancies were supported to create and implement action plans to prepare for each successive operation. Shortcomings in counterpart management of the program were handled by increasing Bank staff involvement and supplying additional funds for technical assistance. The Bank led periodic high-level meetings with key stakeholders to discuss strategic, technical, and execution issues, analyze progress and financial results, and exchange information on monitoring and supervision activities. However, the Bank team was unable to overcome many difficulties in implementing activities, many of which were related to socio-environmental safeguards. The Bank was also unable to facilitate ownership of the PIC by Haitian authorities, despite its success as an industrial park, and to prevent implementation delays that the PCR (p. 54) frames as the responsibility of the executing agencies. The institutional problems and risks materialized, and the measures taken during execution proved insufficient: the PCR noted that few activities were fully implemented to address the weaknesses and that interventions mainly focused to "financing the executing agencies' personnel (i.e., SONAPI and UTE/MEF) instead of building up new capacities" (p. 58). It also noted that overall, the efforts to get the Haitian authorities to take ownership of the PIC failed.

Quality of supervision rating: Partly unsatisfactory

The PCR text (p. 54) rates Bank Performance Partly unsatisfactory, though the PCR Checklist rates Bank Performance Satisfactory. Based on the shortcomings outlined above, this validation agrees with the rating in the PCR text. OVE rates Bank Performance **Partly unsatisfactory**.

Bank performance rating	Partly unsatisfactory
-------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

Authority for the planning, funding, construction, maintenance, and management of basic economic infrastructure in Haiti was shared among several government agencies, primarily the Ministry of Planning and External Cooperation, MEF, and the Ministry of Public Works, Transportation, and Communication. The MEF was the projects' executing agency, and it designated the UTE to be responsible for project management, including financial management and M&E. Participation by other line ministries and other entities was governed by memoranda of understanding with MEF. An institutional capacity assessment of the UTE's financial management, internal control, and external control structure and mechanisms was updated in 2011, 2012, and 2014, indicating that it maintained an adequate level of project management capacity, with some improvement required in adopting formal written procedures for planning and monitoring of its activities and an updating of its financial management system.

The UTE was responsible for monitoring and regularly reporting on the program's progress toward agreed targets and achievement of output and outcome indicators. Semiannual progress reports were to include descriptions of outputs and activities planned and completed; targets, constraints, and corresponding solutions; an updated program procurement plan and physical and financial progress of contracts; past and projected cash flows, budget execution, and unaudited financial statements; summary and evaluation of the main environmental and social activities carried out, the degree of compliance with the Bank's environmental and social safeguards, and corresponding recommendations for contractors and supervisors;

## 11. BORROWER PERFORMANCE

achievement of performance indicators; and the program of activities for the next reporting period. A baseline study of results indicators was to be performed during the first year of project A. An ex-post evaluation was planned, covering financial performance, achievement of results indicators, compliance with contractual obligations and the environmental and social management plan, itemization of costs according to type of work, an assessment of SONAPI's performance, and lessons learned.

According to the PCR (p. 53), the UTE managed the PIC from its inception until March 2013. The Haitian firm Haiti Logistics SA (HALOSA) then took over for a brief period, before SONAPI assumed management responsibility from 2014 through 2019. Due to poor performance, the UTE became the implementing agency again in 2019. The PCR does not explain why there was a transition from the UTE to HALOSA to SONAPI between 2012 and 2014, other than stating that the UTE "managed the infrastructure partly well but did not have the mandate to operate the PIC" (p. 57), and that HALOSA was unable to fulfill the terms of its contract (p. 47). The PCR also states that SONAPI's performance exhibited significant shortcomings and an underperforming classification. It also notes (p. 47) that "no regular funds were allocated to create more robust technical and administrative capacities throughout this process," and as a result, "institutional strengthening and training activities were carried out sporadically." The PCR acknowledges that the project operated within the context of a fragile state and in the aftermath of a devastating earthquake, situating implementation performance within a highly challenging context. However, the shortcomings in project implementation and management were severe. A July 2017 audit of SONAPI's capacities to manage the Bank's financial resources found significant flaws in its governance, accounting and disbursements administration, financial reporting, filing system, human resources, and assets and services management. Institutional instability, personnel rotation, weak technical capacities, information mismanagement, and lack of supervision in the field led to delays in honoring contracts and reduction of outputs. The PIC's overall management suffered from "constant staff turnover, low quality of reporting, and lack of institutional memory needed for proper decision-making and lesson learning" (PCR, p. 47). The PIC monitoring and evaluation system was "not fully implemented" (PCR, p. 58), and the planned ex post evaluation was not conducted. The interventions did not permeate the institution, as evidenced by the many available resources that were canceled upon non-compliance and delays, such as the HA-L1101 operation and resources dedicated to O&M activities in HA-L1076.

The PCR text (p. 55) rates Bank Performance Unsatisfactory, though the PCR Checklist rates Bank Performance Partly unsatisfactory. Based on the shortcomings outlined above, this validation agrees with the rating in the PCR text. OVE rates Bank Performance **Unsatisfactory**.

Borrower performance rating	Unsatisfactory
-----------------------------	----------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 55-58) offers findings and recommendations along several dimensions: technical/sectorial, organizational/managerial, fiduciary/legal, and risk management. Each is well structured and derived directly from the program's experience. The most compelling findings center around the need to find the right financing mechanism to build infrastructure for the private sector while taking into account other key development objectives such as institutional strengthening and socio-environmental sustainability; the need for a multi-sectoral

## **12. LESSONS LEARNED**

program team with adequate resources to develop essential start-up activities while complying with socio-environmental safeguards; and the importance of robust risk analysis associated with a country's institutional, socioeconomic, environmental, political economy, and technical capabilities. Its lessons could have even further stressed the importance of meeting environmental and social contractual obligations before continuing funding activities, prioritizing environmental and social issues to avoid the materialization of EHS risks, putting an effective management team in charge of monitoring environmental and social issues, and closely monitoring the implementation of involuntary resettlement plans (PCR, p. 52).

## **13. QUALITY OF PCR**

For the most part, the PCR follows the 2020 Guidelines. It covers most aspects of program performance. It is clear, well written, and frequently candid. It focuses on the results chain connecting Bank-financed interventions with achievement of outcome indicators and objectives. Its data are internally consistent. It provides information on the sources of data for each reported indicator. Its findings and recommendations are insightful and should be applicable in other contexts. Its combining of a series of projects supporting the PIC into a single PCR merged those operations' objectives, activities, and results logically and elegantly. However, there were shortcomings. The nature of the predecessor operation, as conceptualized in its Loan Proposal, was misrepresented. There was nothing in the preparation documents for that project that pointed to it being intended as the first in a series; that framing of multi-operation support for the PIC began with the second project (project A, in this validation). The PCR also does not provide sufficient data on the individual projects and their outputs to determine project spending by component and the exact number and nature of cancelled and non-delivered outputs by project. The PCR could usefully have included an annex with the full calculations for the cost-benefit analysis.

<b>Quality of PCR rating</b>	Good
------------------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Support to the Education Plan and Reform in Haiti IV			
<b>Project number(s)</b>	HA-L1080			
<b>Loan number(s)</b>	3355/OC-HA			
<b>Original amount</b>	US\$24,000,000			
<b>Approval year</b>	2014			
<b>Original closing date</b>	03/05/2019			
<b>Actual closing date</b>	12/15/2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Republic of Haiti			
<b>Executing agency</b>	IDB			
<b>Sector</b>	Education			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$24,250,000 (IDB US\$24,000,000, GoH US\$250,000)	US\$23,419,123 (IDB US\$23,419,123, GoH US\$0)		
<b>Co-financing</b>	US\$0	US\$0		
<b>Cancelled amount</b>		US\$580,877		

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Partly successful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Borrower performance</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Poor
<b>Validated by:</b>	Dana Michael King	
<b>Reviewed by:</b>	Monika Huppi	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The Loan Proposal (LP) identifies the following three specific objectives (SO): (i) improving access to education (early childhood and basic/fundamental education); (ii) improving the quality of education (with a special focus on basic literacy and numeracy); and (iii) strengthening the institutional and governance capacities of the Ministry of Education and Professional Training (MEPT). The Project Completion Report (PCR) indicates the project's three specific objectives are:

- (i) Improving access to education,
- (ii) Improving the quality of education, and
- (iii) Strengthening the MEPT's institutional capacities and governance.

For purposes of this analysis, OVE uses the following specific objectives:

Objective number	Objective name
Objective 1	To improve access to education (early childhood and basic/fundamental education)
Objective 2	To improve the quality of education (with a special focus on basic literacy and numeracy)
Objective 3	To strengthen the MEPT's institutional capacity and governance

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

**Component 1: Improving Access to Education** (US\$9,115,000<sup>1</sup> original amount; US\$16,887,954 actual amount<sup>2</sup>). This component sought to support expansion of access to education through two subcomponents aimed at: (i) construction of five educational facilities and (ii) provision of subsidies to beneficiaries of the MEPT tuition waiver program to cover primary school tuition and book costs.

**Component 2: Improve the Quality of Education** (US\$9,064,000 original amount; US\$1,036,514 actual amount). This component sought to improve the quality of education through two subcomponents aimed at: (i) creating a comprehensive teacher training program, including teacher registry, training program, certification, mentorship, regulation, and evaluation; as well as (ii) promoting early childhood development (ECD) by training teachers to deliver ECD programs, developing ECD curriculum, and piloting and evaluating ECD programs.

**Component 3: Governance/institutional strengthening** (US\$2,597,000 original amount; US\$2,104,408 actual amount). This component sought to strengthen institution capacity through financing technical assistance to (i) support Component 2 planning, implementation, and project management and (ii) develop and apply educational assessment tools.

A fourth component included in the LP, **Project Administration and Supervision** (US\$2,100,000 original amount) was eliminated in the PMR cycle following eligibility and the resources reallocated across other costs, contingency, and component categories.

<sup>1</sup> The LP presents various budgets for each of the components. OVE used the amounts included in the project budget when reporting the original amount.

<sup>2</sup> The PCR does not present actual amounts. As such, OVE calculated these based on the information provided in Convergence.

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

The project was not formally restructured during execution and no contract modifications were signed that affected the project's budget or execution period. However, the PCR notes that funds originally assigned to finance Component 2's teacher training program were reallocated in 2016 to Component 1 to support a school feeding program, provision of school kits, and the implementation of the Quality Assurance Program. These changes affected the project's vertical logic in that they eliminated the activities that were key to achievement of Objective 2.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The project objectives were aligned with the country's development needs. The PCR indicates that in October 2010 the Interim Haiti Recovery Commission<sup>3</sup> approved a *Plan Operational* defining a five-year plan for reorganizing the education sector to provide free, high-quality, and universally accessible public education. The project aimed to support 3 of the Plan's pillars: (i) improving access to preschool and primary education, (ii) improving the quality of education, and (iii) strengthening MEPT's institutional and governance capacities. According to the LP, among the education sector's key challenges at project approval were low rates of teacher training and certification (<56% of teachers had professional certification), MEPT's lack of capacity to regulate schools (~43% of non-public schools had operating permits), and the low number of children accessing free preschool education (~7%). The PCR further indicates that the project's focus on educational quality, access, and governance was consistent with needs identified in Haiti's 2010 Post-Disaster Needs Assessment.

##### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The project's design and execution unfolded over the course of two IDB country strategies with Haiti.

- The **2011-2015 Country Strategy** (CS) included (i) improved access and quality of education and (ii) strengthened MEPT Institutional capacity and governance system among its strategic objectives. These were entirely aligned with the project's development objectives. Furthermore, the Project contributed to four of the Strategy's five expected results in the sector: (1) improved access to preschool, (2) improved access to 1-9 grades, (3) improved teaching and learning, improved curricula programs and practices, and (4) increased number of non-public schools accredited by the MEPT.
- The project also aligned with the **2017-2021 CS**, which included enhanced access and quality of education as a strategic objective. Of the Strategy's three expected results for the sector, the project contributed to (1) more students attending primary school and (2) more students with passing national test scores.

Though neither the LP nor the PCR refer to the project's alignment with the IDBG's Institutional Strategy (2010-2020), the project is consistent with the Institutional Strategy's regional goal of increasing financing to small and vulnerable countries as well increasing the share of youth ages 15 to 19 who complete ninth grade.

<sup>3</sup> Operating under Government mandate, the Interim Haiti Recovery Commission was created following Haiti's devastating January 2010 earthquake to serve as a centralized coordinating body overseeing the country's recovery efforts and agencies.

## 5. RELEVANCE

### 3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)

The project's design aligned with its objectives. The project had three components, each of which aligned to one of the three SO and financed a set of products geared toward achievement of such SO<sup>4</sup> (the "operational components"), as well as a fourth component financing project administration costs. However, the reallocation of funds away from teacher training and certification efforts during implementation somewhat weakened the vertical logic with respect to the quality improvement objective, even though some of the reallocated funds went to strengthen a quality assurance system.

However, the project design did not adequately consider the country's realities.

The LP indicates that the project was the fourth in a series of IDB education operations approved in the four years following the devastating 2010 earthquake. This series of operations were approved to fulfill the IDB's commitment to invest \$250 million in the Haitian education sector and galvanize an additional \$250 million in donor funding. The previous projects had had slow execution due to poor project management capacity and had financed infrastructure that suffered from "inadequate supervision and poor quality of work." Approximately 60% of already approved funds were undisbursed and a significant portion of that was uncommitted. The LP describes measures to be taken to address these issues as well as other identified risks: hiring external technical assistance, reducing the operation's financing amount; and creating a new project implementation unit. Yet, the PCR describes how the measures were insufficient to overcome them and provides indication that the country's absorptive capacity was far lower than its needs. This was reflected in the project's low output delivery – only 6 of its 14 products (~43%) were fully achieved – and nearly two-year extension of the execution period.

The project's objectives were aligned with the country's development needs as well as the country strategies and corporate priorities in effect at its approval and throughout its implementation. The project's original design aligned with its objectives, although the reallocation of funds away from teacher training weakened the vertical logic related to the quality improvement objective somewhat. The project design did not adequately consider country realities. For this reason, OVE downgrades Management's "Excellent" rating of the project's relevance to "Satisfactory."

Relevance rating	Satisfactory
------------------	--------------

<sup>4</sup>

Component 1 financed school infrastructure and tuition waivers. Component 2 financed general teacher training and certification as well as roll-out of early childhood development programs. Component 3 financed external technical assistance to execute Component 2 as well as to pilot and conduct national assessments.

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on November 26, 2014 and reached eligibility on August 20, 2015. Per 2020 PCR Guidelines, OVE will use the RM from the PMR of the cycle following the first eligibility (PMR+E) for purposes of validation. Thus, OVE considers the PMR January-December (second period) of 2015 for the purposes of this validation.

### 1. Assessment by objective

The operation's results indicators were not assigned to SOs at approval or PMR+E. In completing its assessment of each result's achievement, OVE uses the indicator assignments provided in the PCR.

#### Objective 1: To improve access to education (early childhood and basic/fundamental education)

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
R1. Preschool to 9 <sup>th</sup> grade students benefiting annually from improved learning spaces	Number of students	40,000	52,300	42,460	20%	0.20
R2. Grade 1 to 6 students benefiting from tuition-free education	Number of students	0	31,738	23,649	75%	.75 <sup>a</sup>
Average achievement ratio for objective 1						0.48

Note: <sup>a</sup> The LP, PCR report, and PMRs from Jan-June 2021 and beyond report the baseline as 57,640 and the (P) target as 31,738. The PMR following eligibility (Jan-Dec 2015) used the same baseline figure but revised the (P) target to 89,379 (1 short of 31,738+52,640). Considering the explanation provided in the PCR and in Management's response to the draft validation, that the baseline had not been verified at the time of project design and that the target was set as the number of the benefits paid under this project only rather than an increment over existing benefits, OVE accepts the target of 31,738 and considers the baseline to be 0.

Both results indicators used to measure this SO's achievement are aligned with the SO. The project did not achieve either of the result indicators' targets. Below is a summary of OVE's assessment of each result indicator's advance as well as whether such advance was attributable to project activities and outputs.

- The PCR indicates that R1's planned EOP target included children to be benefited by IDB-financed school construction as well as children to be benefited by school construction to be co-financed by other donors. The co-financing, unconfirmed at loan approval, never materialized and as such, the actual EOP achievement reflects a much smaller number of children benefited than originally estimated. The two project-financed outputs that contributed to this outcome – (i) schools built or rehabilitated and (ii) schools equipped and open for enrollment – were only partially achieved (only 2 out of the 5 planned schools were built/rehabilitated or equipped and open for enrollment). Nevertheless, the partial achievement of the output indicators is sufficient to establish the plausibility that the project contributed to the outcome indicator's advance.

## 6. EFFECTIVENESS

- With respect to R2, the project provided tuition waivers to 23,649 students, which was less than the target. Attribution of the result to the project is plausible. The output indicator “students benefiting from tuition waivers” supported achievement of this outcome and delivered 75% of its target.

Rating of objective 1: Unsatisfactory

**Objective 2: To improve the quality of education (with a special focus on numeracy and literacy)**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
R3. Percent of classroom time used for instructional purposes, increased for newly trained teachers	Percentage	TBD <sup>5</sup>	5% more than baseline	0	0	0
<b>Average achievement ratio for objective 2</b>						0

The results indicator used to measure this SO’s achievement is aligned with the SO. As no advance was made toward the indicator’s target, OVE did not assess attribution and rates Objective 2 as “unsatisfactory.”

Rating of objective 2: Unsatisfactory

**Objective 3: To strengthen the MEPT’s institutional capacity and governance**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
R4. Baseline developed for the level of mathematic and literacy skills for 4 <sup>th</sup> graders	Baseline report	0	N/A	1	100	1
<b>Average achievement ratio for objective 3</b>						1

The LP indicated that baselines for fourth graders’ mathematical and literacy skill levels would be a key project indicator but did not include it in the Results Matrix as an outcome indicator to measure advance toward OE3. The baselines were also not included as an outcome indicator in the PMR cycle following eligibility. The indicator was added to measure the achievement of objective 3 in the PMR January-December 2021, after the final disbursement and included in the PCR. Given that there is no other indicator to measure achievement of this objective, OVE considers the indicator in this validation, with some reservations (as spelled out below).

The indicator achieved its target, supported by the project output “4th grade national assessment for learning outcomes in mathematics and literacy in 4th grade piloted and implemented”, which also delivered 100% of its target. Indeed, the outcome indicator presented and the output both tracked completion of the same action.

<sup>5</sup> The PCR reports the baseline as “0”, however no baseline was drawn at the time of project approval and no information is provided to indicate it was drawn during project implementation.

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR contends that the process of producing the baseline served as a tool to strengthen MEPT's capacity in applying learning assessments and evaluation catalyzed several follow-on actions such as the establishment of an assessment unit within MEPT and the creation of a "durable system of evaluation data that would be implemented overtime." OVE acknowledges that a baseline is necessary to having the capacity to track achievement over time through national assessments but notes that, by itself, it is insufficient to demonstrate capacity. Furthermore, OVE notes that the objective was framed more broadly than building capacity for assessment only.

In light of the above, OVE rates the objective as "partly unsatisfactory."

Rating of objective 3: Partly unsatisfactory

### 2. Outputs

While outputs are not rated, OVE reviews changes to the project's results matrix at the output level to determine if such changes affected the project's vertical logic. In this case, the following changes were made to approved outputs in the PMR cycle following first eligibility:

- The indicator "Tuition waivers distributed" was reformulated as "Students benefited from tuition waivers" though no changes were made to the baseline or planned target.
- An additional output, *4<sup>th</sup> grade national assessment for learning outcomes in mathematics and literacy in 4<sup>th</sup> grade piloted and implemented*, was financed under Component 3.

Additionally, three outputs were added to Component 1 (subcomponent 1.2), following the 2016 Hurricane Matthew: (i) students benefiting from school kits, (ii) students benefiting from school canteen, and (iii) students benefiting from the Quality Assurance System interventions. The first two outputs were introduced following 2016's Hurricane Matthew to support children's return to school in the affected areas. The third output, focused on public schools previously built or rebuilt with IDB funding, financed Quality Assurance Program, which consisted of a set of modules to monitor school quality that allow "for comparisons over time and across schools and regions". These changes affected the project's vertical logic in that they eliminated the teacher training activities that were key to achievement of Objective 2.

Of the 14 final output indicators associated with the specific objectives, 6 met their targets (43%), 2 reached more than 50% of their target (14%), and 6 achieved less than 50% of their targets (43%).

As two specific objectives were rated "unsatisfactory" for achievement and one was rated "partly unsatisfactory," OVE downgrades Management's "partly unsatisfactory" rating for effectiveness to "unsatisfactory."

Effectiveness rating	Unsatisfactory
----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR presented the results of an ex-post, cost-benefit analysis (CBA) of the project. Using a discount rate of 12%, the analysis determined that the project's Net Present Value was US\$15,710,481.72 with an Internal Rate of Return of 16%. However, the CBA's methodology and assumptions were not well described or evidenced.

- The PCR main document indicated that two lines of benefits would be examined: (i) the effect of the project-financed, tuition subsidy on beneficiaries' dropout rate and future salaries and (ii) the effect of teacher training on beneficiaries' educational quality and future salaries. However, the CBA annex only quantified benefit (i).
- The CBA relied on findings of World Bank and other external studies to estimate project effects on school desertion rates and salary differential for years of school attended but did not provide the citation to the studies to allow verification of their suitability to establish such estimates. OVE's search for the study by Adelman et al (2016) that the PCR claims is the source for the assumed 25% reduction in drop-out rates and the 12% salary increase resulting from each additional year of schooling produced this [World Bank study](#); which in fact does not show these results. The World Bank study found that a tuition waiver program increased enrollment at intervention schools but did not present findings on the program's impact on school desertion rates, educational quality, or salary differentials over time. Therefore, the key assumptions underlying the benefits calculations do not seem to be substantiated.
- OVE also notes the calculations adjust salary increases for inflation over the 60 years for which benefits are considered. However, the economic rate of return is expected to be a measure of the rate of return without adjusting benefits for inflation.
- To quantify the cost associated with the benefit, the CBA totaled all project costs, including both outputs and administration (\$19,955,578).

Considering the above, OVE does not accept the CBA's cost-benefit findings. The PCR did not include an assessment of the project costs and time over-runs (CTOA), but the project's annual PMR ratings were "satisfactory" for every year it was in implementation. For this reason, in accordance with PCR guidelines, OVE downgrades Management's "excellent" rating for efficiency to "partly unsatisfactory."

Efficiency rating	Partly unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The LP indicated that "lack of financing to sustain the education policy due to high dependence on external financing, low economic growth and lack of fiscal reforms" was a risk to the sustainability of project outcomes. The PCR indicates that the IDB approved a fifth and final education project, HA-L1102, in the "program" in June 2021. HA-L1102 aims to finance expansion of the tuition waiver program, conduct of additional national assessments, and scaling of the quality assurance program; thereby providing short-term support to sustain outcomes and outputs associated with HA-L1080's Objectives 1 and 3. As such, while the lack of long-term financing for education sector reform remains a potent threat to the sustainability of the project's outcomes it has been attenuated by the Bank's continued investment.

## 8. SUSTAINABILITY

### 2. Safeguards performance

In accordance with the IDB's environmental and social (E&S) safeguards policy, the project was classified as "Category B" at approval due to potential risks from school construction. The project maintained that classification throughout implementation. An ESRR prepared during project implementation rated the project's safeguards performance as "partially satisfactory," noting lack of basic safety measures, a weak regulatory environment, the Executing Agency's low capacity, and the complex socio-political context as raising important risks. The report also highlighted the constant support of IDB E&S specialists during construction, which served to strengthen the Executing Agency's capacity. The PCR indicates that later supervision reports found that the project's "net social impacts are likely to be positive...minimal and highly localized and are typical of small to medium scale construction."

However, a review of the final ESRR presented in 2020 provides additional detail. While indicating that the project was unlikely to cause negative impact and had not in fact made a negative impact, it also signaled that there were substantial contextual and performance risks due to the complex and difficult political context and the ongoing need for IDB support for the executing agency to ensure that required E&S regulations were met. Considering these findings, the ESRR rated the project's overall risk as substantial, the highest possible risk rating.

Taken together, these findings provide the basis for OVE's downgrade of Management's "excellent" rating for sustainability to "satisfactory."

Sustainability rating	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

OVE rates the project "satisfactory" for relevance. The project objectives were aligned to country development needs and priorities, as well as IDB country and institutional strategies, and the project design aligned to the project objectives. Still, the project's design failed to fully internalize country realities. Project effectiveness and efficiency were rated "unsatisfactory" and "partly unsatisfactory," respectively; the former as none of the three project outcomes were substantially achieved and the latter as the CBA was not accepted. Finally, the project's sustainability was rated "satisfactory" given approval of additional IDB operations to sustain the momentum started under HA-L1080 and a favorable environmental and safeguards performance. Considering these four ratings, OVE rates the project's overall outcome "partly unsuccessful."

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

At entry, the project design had clear deficiencies. Fourth in a series of projects that the LP refers to as a “program”, HA-L1080 was developed in parallel with the execution of three previously approved loans that shared its objectives and many of its activities. Yet, while detailing the state of execution of the other projects and their problems, the LP does not include lessons learned from these projects (perhaps because none of these operations had been eligible more than three years). Instead, it proposes to address problems experienced under the other operations by implementing both untested solutions (using standard construction designs for schools) as well as tested solutions applied in an untested manner (the incorporation of multiple executing agencies, each with demonstrated success performing key activities but not in working together) that ultimately encountered issues during implementation. It is unclear why these solutions were not first piloted under the existing operations. Indeed, given the amount of undisbursed, approved financing at project approval and the serious delivery delays of the already approved projects, it is unclear why there was a need for additional projects other than an IDB commitment to pump resources into the sector within a very short time frame.

The PCR also provides a series of examples of the project’s overall insufficient preparation for implementation, including the failure to secure proper terrains for school buildings it intended to construct, the inclusion of targets for increased access to improved educational facilities that were based on unsecured co-financing that did not ultimately materialize; an M&E design with insufficient indicators to ascertain progress toward each objective and at least one indicator without a baseline; as well as expected results and indicators included in the main text of the document that were not reflected in the results matrix.

Quality at entry rating: Unsatisfactory

### 2. Quality of supervision

The PCR notes the Bank’s strong working relationships with the Government executors as well as its support to execution through provision of project administration training and technical assistance. In the Lessons Learned section, the PCR indicates the Bank intervened to arrange regular meetings between technical units and the various executing units, to review construction quality and call for corrective action when executing units’ supervision fell short, and to review financial management to provide guidance on areas for improvement and even how to better organize the filing system to facilitate preparation and presentation of disbursement justifications.

Quality of supervision rating: Satisfactory

<b>Bank performance rating</b>	Partly unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

The project was executed by three Government executing units (EU):

- i. Ministry of Finance, through its Unité Technique d'Exécution (UTE), which lead school construction activities under subcomponent 1 of Component 1;
- ii. MEPT's "Education for All" (EPT), which managed the tuition waiver program under subcomponent 2 of Component 1; and
- iii. MEPT's Project Coordinating Unit (PCU), created with the project to manage Components 2 and 3 as well as provide overall administration of the project.

The PCR indicates that all operational units' performances were largely positive. However, the document also identifies important areas of concern such as inadequate technical preparation for construction and poor quality control during construction, which resulted in project delays and re-work. It also indicates these are reflections of low government ownership of the infrastructure component and that project execution was stymied by strategic and personnel changes within the EU's respective ministries' management as well as a "laxism" on the part of ministry leadership. Additionally, for MEPT executing units, there were challenges with cross-ministerial coordination that required Bank intervention to address. In light of these findings, OVE downgrades Management's "satisfactory" rating of borrower performance to "partly unsatisfactory."

Borrower performance rating	Partly unsatisfactory
-----------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR presents 15 lessons learned and recommendations covering technical-sectorial, organizational and managerial, cost and budgetary, and procurement issues. As indicated in the document, many of the specific technical and operational recommendations have already been incorporated into the design of the Bank's follow-on project in the education sector. As such, OVE will not re-summarize them here but instead focus on one key finding of a cross-cutting and strategic nature. Given the Government's exceedingly low execution capacity and the fragile country context, Bank involvement in project implementation in Haiti necessarily extends beyond traditional supervision into project management. Indeed, in the section on Bank performance, the PCR notes:

*In the Haitian context, the execution of Bank financed operations require regular, weekly, Bank team support to executing units to ensure, not only that the project is executing but that (i) the project execution is relevant and responsive in the face of a constantly evolving national context; and (ii) that daily bottlenecks and challenges are addressed by the executing agencies will maintain high level technical Bank standards in the operations and ultimately keeping in mind the objectives of the operation and the intended beneficiaries in mind. Such work requires establishing strong working relationships with counterparts and executing units, and maintaining those bonds and trust on a day-to-day basis throughout the execution of the operation.*

As such, a key lesson learned here is that IDB project teams should be actively involved in PEU activities, including supporting planning exercises (rather than simply reviewing and signing off on planning products), and offering targeted and ongoing training in procurement and financial management. The Bank team must ensure that all government stakeholders (including those in the same ministry but working in different functions) are engaged and collaborating. Furthermore, the IDB project team should be country-based and provided with adequate resources to travel domestically to verify output quality and general implementation status, as

## **12. LESSONS LEARNED**

well as call and participate in regular meetings with counterparts. Though not explicitly recommended by Management, a clear recommendation stemming from this finding is that IDB project teams need to comprise sectoral, operational, and project management experts (including, but not restricted to, FMP's procurement and financial management areas).

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR covers all project performance assessment dimensions and adheres to the PCR 2020 preparation guidelines. However, the report is repetitive and falls short in terms of candor and the quality of evidence and analysis provided. For example, the efficiency analysis did not provide or cite evidence for all CBA assumptions. The reported achieved value and percentage achieved for the results indicator "Grade 1 to 6 students benefiting from tuition-free education" were inconsistent. Also, the relevance rating was inconsistent with evidence that the country did not have absorptive capacity to effectively execute the project, an important country reality that affected relevance. Finally, the sections on Bank and Borrower performance did not mention several key aspects, which could only be grasped from the findings and recommendations sections.

Given these shortcomings, OVE rates the PCR as "poor."

<b>Quality of PCR rating</b>	Poor
------------------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA				
<b>Project name</b>	Honduras Social Protection System Support Program			
<b>Project number(s)</b>	HO-L1093			
<b>Loan number(s)</b>	3371/BL-HO			
<b>Original amount</b>	US\$109,870,000			
<b>Approval year</b>	2014			
<b>Original closing date</b>	1 April 2019			
<b>Actual closing date</b>	1 March 2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Republic of Honduras			
<b>Executing agency</b>	Ministry of Development and Social Inclusion (SEDIS)			
<b>Sector</b>	Social investment			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$120,857,000 (IDB US\$109,870,000, GoH US\$10,987,000)	US\$120,393,507 (IDB US\$109,406,507, GoH US\$10,987,000)		
<b>Co-financing</b>	N/A			
<b>Cancelled amount</b>	US\$463,493			

2. SUMMARY RATINGS		
	Management (2020 PCR Guidelines)	OVE (2020 PCR Guidelines)
<b>Overall outcome</b>	Successful	Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Excellent
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Ana Maria Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The project's general objective was to promote the accumulation of human capital among minors in families living in extreme poverty, with a territorial focus on rural areas in western departments of the country. It contained four specific objectives:

Objective number	Objective name
Objective 1	Support consumption among participating households
Objective 2	Support the expansion of third-cycle educational offerings and increase the use of educational services
Objective 3	Increase the use of health and nutrition services among participating households, particularly pregnant women and children
Objective 4	Support the strengthening of SEDIS's lead role through the implementation of operational improvements in the <i>Bono para una Vida Mejor</i> (Better Life Voucher, BVM) program

In agreement with the PCR, this validation assesses achievement of these four specific objectives.

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

**Component 1: Conditional cash transfers** (US\$66,818,000 original amount; US\$77,795,014 actual amount). This component was to finance cash transfers for at least 80,000 BVM participating households in rural areas in departments in the western part of the country. The BVM, a conditional cash transfer program created in 2014, was the centerpiece of Honduras' social policy, seeking to reduce poverty through targeted transfers delivered to mothers and conditioned on children's school attendance and use of health services. Its target population was households with children under 18 years old living in extreme poverty in rural areas specifically in priority departments. Annual payments were to be roughly the equivalent of 20% of the per capita income for households in extreme poverty in rural areas and were to cover banking fees in order to encourage the use of alternative payment mechanisms (through private banks).

**Component 2: Strengthening service offerings in the third cycle of basic education, with emphasis on targeted rural areas** (US\$33,301,100 original amount; US\$30,115,630 actual amount). This component was to finance support to reduce gaps in the offerings for third-cycle education, including: (i) rehabilitation and/or expansion of educational infrastructure (150 modules of three classrooms, one restroom, and one multi-use room), with access to information technologies, educational materials, and teacher training; (ii) continued provision of educational services based on alternative, flexible modalities for the third cycle, developed by the Ministry of Education with support from the Honduran Radio Education Institute (IHER), to generate slots for 30,000 additional students; (iii) institutional support for the Ministry of Education; and (iv) a quantitative and qualitative evaluation of achieved results. Targeted areas were to be communities where a decentralized health management model was in place (involving contracting of health service provision to non-governmental organization, supported by public financing on a per-capita basis), and where students of families that are BVM beneficiaries made up at least 50% of all families.

**Component 3: Institutional strengthening** (US\$6,750,900 original amount; US\$10,375,772 actual amount). This component was to finance: (i) coordination with those overseeing the decentralized management of health care facilities, in order to consolidate verification of use of

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

those facilities; (ii) purchase of micronutrients and/or antiparasitic medications; (iii) support for improving the BVM in terms of targeting rural households in extreme poverty, implementing a transfer mechanism based on fulfilling individual joint responsibilities, increasing the efficiency and frequency of delivery of transfers, and moving toward operational decentralization to improve care; (iv) implementation of a communication and information campaign to explain to participating households their rights within the framework of the BVM, along with a program for members and their partners to strengthen their capacities with regard to reproductive and child health and to promote joint responsibility for family development; and (v) evaluation activities to assess outcomes and for technical verification of joint responsibilities, as well as social audits and technical support for developing a strategy to combat urban poverty and for establishing operating agreements with leagues of municipalities.

Original project costs also included \$3,000,000 for the project's operating expenses, including the costs of the Project Coordinating Unit (PCU) under SEDIS, as well as the cost of financial audits. Actual operating costs were \$2,896,054.

The project's design did not change across its lifetime. Its closing date was extended twice for a total of 24 months. Most of its resources were disbursed in 2019, but financial closing was delayed for two years. A small portion of the loan (\$0.46 million) was unused and was returned to the Bank.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The project was strongly aligned with country development needs. At the time of project approval, despite recent gains in economic growth and poverty reduction, Honduras continued to be one of the poorest and most unequal countries in the region. In fact, with the exception of 2013, inequality in income distribution had actually increased during periods of growth. These trends confirmed the need for active, targeted social policies to increase access to opportunity and drive equitable poverty reduction.

Within this context, the provision of social services faced major challenges. Only 45% of all youth under age 25 and 26% of rural youth had completed basic education (through ninth grade). School attendance was declining in rural households living in extreme poverty. There was no access to third-cycle education (grades 7 through 9) in about two-thirds of districts, so that enrollment in primary schools was above 95%, and 87% completed sixth grade, but only 54% completed the third cycle. In the health sector, vulnerable households faced challenges in accessing health services, especially for child health and women's reproductive health. While strongly positive trends had been experienced in maternal, child, and infant mortality, largely due to expansion of coverage under a decentralized management model, a high prevalence of adolescent pregnancies and poor nutrition in early childhood remained problematic. Between 2006 and 2012, the number of adolescent girls who had at one time been pregnant increased from 21.5% to 24%.

The government responded to these challenges through its overall social policy framework, defined in the 2012-2013 *Estrategia Vida Mejor* (Strategy for a Better Life, EVM), with pillars on a guaranteed minimum wage, access to basic education and primary health care, and

## **5. RELEVANCE**

promotion of better housing and food security. The BVM was at the heart of the EVM, with beneficiary households selected through a process of targeting based on a household's level of well-being, and the household committing to children's school attendance and use of health services. At the time of project approval, the BVM had reached 30% of the extremely poor and 25% of all poor people nationally, covering nearly 7,200 schools and 900 health care facilities, and had produced gains in poverty reduction, per capita consumption, poverty gaps, school attendance, and women's autonomous decision making. Health gains were less evident.

Given the level of success to date, the government had identified a range of areas for improvement to the BVM program. To accommodate increased demand for public services, its priorities in the health sector included extending coverage of the decentralized management model to the 104 poorest municipalities in the western region. In the education sector, it was focused on implementing the 2012 Fundamental Law on Education, which prioritized increased coverage of pre-basic and third-cycle education in rural areas. For the overall program, reform areas concentrated on institutional strengthening measures as described in the project's third component, with a focus on targeting of the extremely poor (while referring the moderately poor to other EVM interventions); defining the transfer scheme to weight promotion of school attendance in the third cycle; promoting payment through the private banking system to increase regularity and frequency and decrease time, cost, and security risks for women receiving transfers; forming partnerships with local governments to strengthen community processes and establish on-site support points; and integrating a sectoral and territorial approach through combined investments in demand (conditional cash transfers) and supply (expansion of the third cycle of basic education and strengthening of primary health care) of social services in the western region of the country.

The project remained aligned with government strategy throughout its implementation period until closure, in particular with the long-term Vision of the Nation (2010-2038) and the Plan of the Nation (2010-2022). Both of those documents placed protection of the poor and vulnerable and improved coverage of secondary education at the core of their objectives. Eradicating extreme poverty, reducing the incidence of poverty to below 15 percent, and increasing the average number of years of schooling to nine years were among the 20 priority targets of the Vision of the Nation.

## **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The project was highly aligned with Bank strategy across its lifetime. The Bank had been the Honduran government's main partner in designing and implementing the BVM's predecessor program, *Bono 10,000*, through provision of four loans between 2010 and 2013 totaling \$250 million and had also supported strengthening of both the health and education sectors. The project was a logical next step. It was consistent with the Bank's country strategy at approval (2011-2014), which had strategic objectives in social protection and health, specifically to increase the effectiveness and efficiency of conditional cash transfer programs and to improve coordination of and access to basic health and nutrition services. It remained consistent with the 2015-2018 country strategy, which had three relevant strategic objectives—to protect minimum levels of consumption among the population in poverty, to promote human capital accumulation of minors in households in extreme poverty, and to improve the health indicators of children under five years old—to be achieved through support for the BVM program in the western region. Finally, the project was aligned with the country strategy at closing (2019-2022), which again specifically prioritized support for the BVM program, for the third cycle of basic

## 5. RELEVANCE

education in the western region, and for addressing access and quality issues with basic health and nutrition services, under a specific objective to reduce poverty and improve education and health services for the vulnerable population.

### 3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)

The project was well aligned with country realities, including institutional readiness for project execution. Just prior to the project, as part of a reorganization of the executive branch, the Sector Cabinet for Development and Social Inclusion (GDIS) was created as a lead agency for social policy. The GDIS coordinates several ministries, including SEDIS and the ministries of education and health, with the goals of strengthening synergies and coordination among different demand stimuli through the BVM and of increasing investment to improve the quality of offerings (which had been identified as lacking in prior Honduran conditional cash transfer programs).

The project's vertical logic was sound, drawing from national and international evidence on the contribution of investments in the supply and demand sides of health and education services to the accumulation of human capital. Component 1 was to provide for cash transfers in service of achievement of the first objective to support consumption. Component 2 was to increase the supply of quality third-cycle education services, targeting areas using the decentralized health services model, in service of achievement of the second and third objectives to increase the use of health and education services. Component 3 contributed to achievement of not only the first objective (through improvements in the targeting and transfer mechanisms and communications campaigns) and third objective (through its support for coordination of decentralized health facilities and provision of micronutrients), but also the fourth objective to strengthen SEDIS and the overall BVM operational mechanism (through its technical support and evaluation activities). The vertical logic rested on sound assumptions regarding geographic targeting of the cash transfers (to areas served by the decentralized management model of health service provision, and to areas where at least half of families were BVM recipients), the capacity of basic education centers (that covered up to sixth grade) to expand to the third cycle with project support, sustained government co-financing for expanded coverage of the BVM, and effective convergence of services under institutional coordination of the GDIS.

With strong project relevance to Bank strategy and to the country's development needs and realities, as well as sound vertical logic, OVE agrees with Management's rating relevance **Excellent**.

Relevance rating	Excellent
------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines. The project was approved on December 03, 2014 and reached eligibility on December 10, 2015. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix after eligibility and reported in the following PMR are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-December 2015 (second period) (PMR+E) for the purposes of this validation.

## 6. EFFECTIVENESS

The PMR+E specified several impact indicators measuring achievement of the project's general objective. One of those, reduction of the poverty gap, is included in the PCR as an outcome indicator under Objective 1, and OVE agrees with that change.

### 1. Assessment by objective

**Objective 1:** Support consumption among participating households

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1. Poverty gap of program beneficiaries	Percentage	49.62	45.5	36.22	325	1.0
2. Percentage of rural households living in extreme poverty that receive the BVM	Percentage	31.76	45	41	69.8	0.70
<b>Average achievement ratio for objective 1</b>						0.85

Indicator 1: The poverty gap indicator was included in the Loan Proposal and PMR+E as an impact indicator, but OVE agrees with the PCR that it is an appropriate outcome indicator, capturing directly the consumption of participating households. The target was overachieved.

Indicator 2: The indicator measuring extreme poverty among rural households receiving the BVM was included under the fourth objective in the Loan Proposal and the PMR+E, but OVE agrees with the PCR that it is an appropriate outcome indicator under this objective, as it measures expansion of BVM coverage to support consumption of participating households. Underachievement was due to insufficient budget allocation to reach the coverage goals of the BVM and incomplete coverage of the Unified Registry of Participants in the intervention area. The target was not fully achieved.

Rating of objective 1: Satisfactory

**Objective 2:** Support the expansion of third-cycle educational offerings and increase the use of educational services

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
3. Net enrollment rate for the first and second cycle of basic education	Percentage	84.51	88	88.6	117	1.0
- Males	Percentage	85.02	88	87.8	93	0.93
- Females	Percentage	84.00	87	89.4	180	1.0
4. Net enrollment rate for the third cycle of basic education	Percentage	30.51	37	48.1	271	1.0
- Males	Percentage	27.90	35	46.3	259	1.0
- Females	Percentage	33.33	40	49.9	248	1.0
5. Rate of school attendance for basic education	Percentage	78.20	85	86.8	126	1.0
- Males	Percentage	77.71	85	85.3	104	1.0
- Females	Percentage	78.70	85	88.3	152	1.0

6. EFFECTIVENESS						
6. Rate of school promotion of students enrolled in IHER in targeted towns	Percentage	51.7	64	95.1	353	1.0
- Males	Percentage	38.9	54	89.5	335	1.0
- Females	Percentage	66.3	76	101.3	361	1.0
7. Number of students enrolled in third-cycle modules supported by the program in targeted towns	Number of students	0	22,500	32,049	142	0
- Males	Number of students	0	10,250	15,150	148	0
- Females	Number of students	0	14,250	16,899	119	0
Average achievement ratio for objective 2						0.8

Indicator 3: This indicator on net enrollment rate for the first and second cycle of basic education was a direct measure of achievement of the objective. The PMR+E did not include disaggregated baselines for males and females, but the Loan Proposal and PCR draw baselines from administrative data from SEDUC (Secretary of State in the Office of Education). OVE accepts those disaggregated baselines. The PCR does not explain how both the overall target and the target for males could be one point higher than the target for females, as enrollment rates appear to have been similar for males and females. The overall target and target for females were fully achieved, and the target for males was 93% achieved.

Indicator 4: This indicator on net enrollment rate for the third cycle of basic education was a direct measure of achievement of the objective. The PMR+E did not include disaggregated baselines for males and females, but the Loan Proposal and PCR draw baselines from SEDUC administrative data. OVE accepts those disaggregated baselines. The PCR notes that achievement of the indicator was supported by the effective strategy simultaneously to strengthen alternative educational modalities through IHER, construct and equip new teaching modules, and increase the cash transfer amount associated with attendance in the third cycle of basic education. The targets were overachieved.

Indicator 5: The PCR (p. 21) notes that achievement of targets for this indicator was due not just to the conditional cash transfers, but also to follow-up and monitoring of educational co-responsibilities through enrollment and attendance records entered by teachers at the local level in the Education Center Administrative System. OVE notes, however, that this finding appears to be inconsistent with the underachievement of the target on Indicator 16, where it is reported that teachers lack the necessary internet access to report enrollment and attendance data in a timely manner.

Indicator 6: The PCR states that achievement of the target for this indicator was due to a successful combination of supply and demand incentives for education and high student retention through the IHER methodology. Educational Managers hired as part of the agreement with IHER were effectively trained in curricular management.

Indicator 7: The PCR (p. 22) cites an evaluation showing that students using the IHER alternative modality in the project's intervention areas achieved better academic performance than their peers across the third cycle of basic education nationwide. It reports that supply was expanded with the project, generating a total of 32,049 places for students ("cupos"). However,

## 6. EFFECTIVENESS

OVE notes that the indicator was “enrollment,” and it is not clear from the PCR’s explanation that the “cupos” were effectively used by enrolled students, although the increase in coverage might support this conclusion. OVE therefore does not accept the data provided for the indicator, and the achievement ratio is 0.

Rating of objective 2: Satisfactory

**Objective 3:** Increase the use of health and nutrition services among participating households, particularly pregnant women and children

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
8. Percentage of women beneficiaries (ages 15-49) who received at least four prenatal exams by qualified personnel during their most recent pregnancy in the last two years	Percentage	77.02	82	86.6	192	1.0
9. Percentage of women beneficiaries who received post-partum care from qualified personnel during the first ten days following their most recent delivery in the last two years	Percentage	56.38	66	91.6	366	1.0
10. Beneficiary children between the ages of 12 months and 23 months identified as having received a full set of vaccinations appropriate to their age	Percentage	44.18	50	88.8	767	1.0
<b>Average achievement ratio for objective 3</b>						<b>1.0</b>

Indicator 8: Table 2 (p. 13) of the PCR reports achievement of 94.6% for this indicator (calculated from data from the BVM impact evaluation), but the text on p. 22 reports achievement of 86.6%, also drawn from the BVM impact assessment. Project PMRs report 86.6% achievement beginning with the PMR January-December 2019 (second period). In either case, the target of 82% was exceeded. The PCR notes that achievement of this indicator was due to effective combination of supply and demand interventions. Targets were overachieved.

Indicator 9: The PCR notes that interventions by Family Health Teams, supported through the decentralized management model to deliver equitable access to care in rural and remote areas, contributed to overachievement of the target for this indicator. The PCR also highlights the importance of Health Managers, who facilitate logistics, transportation, mobilization, and provision of medications for Family Health Teams.

Indicator 10: The target was highly overachieved due to the same positive factors contributing to achievement of Indicators 8 and 9.

## 6. EFFECTIVENESS

Rating of objective 3: Excellent

**Objective 4:** Support the strengthening of SEDIS's lead role through the implementation of operational improvements in the BVM program

Indicator	Unit of measurement	Base-line	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
11. Percentage of participating households living in extreme poverty	Percentage	72.64	80	93.5	283	1.0
12. Age of the beneficiary database (current year minus year information captured, representing number of years behind)	Years	5.3	3.3	3	115	1.0
13. Percentage of rural households that have received at least one transfer through an alternative payment mechanism	Percentage	15	30	55	267	1.0
14. Number of payments made in the calendar year to participating households	Number of payments	3	4	2	-100	0
15. Relevance of the information on joint responsibilities for health care (average age, in months, of the information used to issue the list of payees)	Number of months	10	6	18	-200	0
16. Relevance of the information on joint responsibilities for education (average age, in months of the information used to issue the list of payees)	Number of months	8	4	9	-25	0
17. Of households receiving the first payment of the year, percentage that receive all the payments	Percentage	75.6	85	96.13	218	1.00
<b>Average achievement ratio for objective 4</b>						<b>0.57</b>

Indicator 11: The PCR notes that overachievement of the target for this indicator was due to effective implementation of the new targeting strategy in 2014 to focus on households in extreme poverty. The target was overachieved.

Indicator 12: The PCR notes that the value for this indicator was reduced to zero in 2020, after the Unified Registry of Participants was updated in its entirety in 2019, covering over one million households and allowing for recertification of eligibility for conditional cash transfers. The indicator target was achieved.

Indicator 13: The PCR reports that the value for this indicator reached 100% in 2020 and 2021. During the COVID-19 pandemic, the government implemented a Government-to-People (G2P) platform integrating multiple payment channels (financial institutions, cooperatives, etc.) and facilitating smooth payment of cash transfers. The indicator target was overachieved.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 14: The PCR states that insufficient budget allocations by the Ministry of Finance, closure of a World Bank loan that was contributing to the BVM, and delays in monitoring fulfillment of conditionalities and payment mechanisms led to shortfalls in reaching the target for this indicator. There was backsliding on the indicator, with an achievement ratio of 0.

Indicator 15: The PCR explains that weaknesses in the interoperability of different social systems' databases affected achievement on this indicator, as health managers did not have data on cash transfer beneficiaries. In addition, the scale of the verification task increased significantly, with the number of reporting health centers increasing from 237 to 1,375. The database interoperability shortcoming was addressed in 2019, when a new health co-responsibility measurement system connected to the national vaccination information system was implemented. However, co-responsibility monitoring was interrupted during the COVID-19 pandemic in 2020. There was backsliding on the indicator, with an achievement ratio of 0.

Indicator 16: In parallel with Indicator 15, achievement of this indicator was affected by poor interoperability of information systems across agencies. The scale of the task also increased considerably, with the number of reporting education centers increasing from 2,000 to 7,745. Furthermore, teachers were frequently not aware of which students were receiving cash transfers. Furthermore, only 3% of schools have internet access to report enrollment and attendance data in a timely manner, delaying reporting by teachers. There was backsliding on the indicator, with an achievement ratio of 0.

Indicator 17: The PCR noted that achievement of the target for this indicator was facilitated by inter-municipality and inter-province institutional cooperation to strengthen local management, and by the establishment of local service officers in 17 departments between 2017 and 2019. The continuity of households participating in the BVM represented by the indicator is likely to contribute to accumulation of beneficiaries' human capital.

Rating of objective 4: Partly unsatisfactory

## 2. Outputs

In general, outputs were executed as planned, with most activities implemented in 2019. One original output indicator on IHER-trained facilitators providing third-cycle educational services was eliminated at start-up, as it was already covered under the indicator "basic education centers that offer third-cycle services in agreement with IHER," which hired facilitators to provide the services. The target of expanding 150 existing schools to offer the third cycle of basic education was exceeded by two (152 schools), but with some delay due to the COVID-19 pandemic and hurricanes Eta and Iota in 2020.

Attribution: The Loan Proposal (pp. 8-9) notes that the BVM was cofinanced during the 2010-2014 period by IDB, the Central American Bank for Economic Integration, and the World Bank, with additional support from the Japan International Cooperation Agency (for financial inclusion) and Germany (on education in rural areas). The PCR does not provide sufficient information about the activities of these development partners to permit an assessment of this project's specific contribution to observed outcomes. However, the PCR's analysis based on regional and international literature presents a convincing argument that the observed outcomes are plausibly attributable to the project's interventions. In addition, an impact evaluation (randomized controlled trial) carried out in 2016-2017, as part of planned project outputs, showed that the BVM intervention supported by the project had positive and significant impacts

## 6. EFFECTIVENESS

on monthly household spending on health, education, and food, in basic education enrollment and attendance, in use of reproductive health services, and in reducing anemia in children under age five.

With one objective rated Excellent, two objectives rated Satisfactory, and one objective rated Partly unsatisfactory, as well as plausible attribution of observed outcomes to the project's interventions, OVE agrees with Management's rating effectiveness **Satisfactory**.

<b>Effectiveness rating</b>	Satisfactory
-----------------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

A cost-benefit analysis (CBA) was conducted at approval. Main assumed benefits were an increase in household consumption and increase in future income associated with greater labor productivity resulting from more years of education (both from stimulating demand with the BVM and from support from educational services offerings under the project's second component) and better nutrition. Costs included investments in transfers; administrative, operating, and management costs; and the costs associated with expanding the third cycle of basic education and purchase of micronutrients. Using a discount rate of 7%, which the Loan Proposal cites as consistent with the literature on economic evaluation of social projects, the analysis finds annual benefits of at least \$25 million, and a benefit:cost ratio of the project's second component of 2:1.

The PCR carried out a CBA using data from the 2016-2017 impact evaluation to estimate the project's impact on beneficiaries' future income due to increased use of education and health services. Labor income benefits were estimated using the Mincer earnings function and data from 2019 household surveys. Using a discount rate of 4%, the analysis found a benefit:cost ratio of 3.25 and an internal rate of return of 12.93% in a base scenario. Sensitivity analysis confirmed the benefits as robust even with lower returns to education or an impact of the BVM one standard deviation below than that estimated in the impact evaluation, and the benefit:cost ratio above 1.0 under discount rates of 8% and 12%.

The project implemented the expected outputs within the estimated cost envelope. The large majority of disbursements and activities were executed in the project's first three years. There were some shortcomings in procurement and contracting processes, particularly for equipment, furniture, and construction of the third-cycle education modules, but capacity strengthening processes were carried out with the executing agency to accelerate works. Management and audit costs were only 2.4% of total costs. The PCR notes that the loan was in problem status on the disbursement dimension in the last PMR due to delays in financial closing after the last disbursement caused by a change in government in 2022, institutional restructuring in the social protection sector, and delays in return of unused funds and presentation of the final audit.

Given the positive results of the CBA, OVE agrees with Management's rating efficiency Excellent.

<b>Efficiency rating</b>	Excellent
--------------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The Bank continues to support the BVM within the framework of the EVM with two ongoing loans totaling \$109.2 million supporting the country's multisectoral social protection strategy in the poorest parts of the country. The project's interventions on alternate education modalities for the third cycle of basic education have been continued even through a change of government in 2022. The government's new and comprehensive strategy for the reduction of extreme poverty, the Solidarity Network Program, prioritizes conditional cash transfers as a transversal pillar alongside expansion of basic services in the most disadvantaged areas (basic infrastructure, connectivity, health, and education, among others). The PCR (p. 4) indicates, however, that gaps remain in the supply of third-cycle education services, with 75% of children out of compliance with educational co-responsibilities at the level of the third cycle. More broadly, the COVID-19 pandemic and other natural disasters (hurricanes Eta and Iota in November 2020) caused broad deterioration of socioeconomic conditions in the country. The PCR cautions that only 25% of the funding for third-cycle alternate education modalities is being financed by the government (with the remainder coming from donors), that its future institutionalization by SEDUC is uncertain, and that there has been no progress in the expansion necessary to cover the large gaps in supply of third-cycle basic education in geographic areas not covered by the project. Overall, "the very low investment by the Government of Honduras in the social sector, and its lack of mechanisms, continue to be major challenges for social protection in the country" (PCR, p. 42).

### 2. Safeguards performance

Based on environmental and social safeguard filters, the project was classified as a category "B" operation, considering that the potential negative impacts and socioenvironmental risks were localized and short-term, and that mitigation measures were known and relatively easy to implement. The most important environmental risks related to the location of some schools in areas at risk from floods and landslides and in protected natural areas. SEDIS was to present to the Bank an evaluation of the condition of schools located in at-risk areas and in natural areas, with specific recommendations for removing from the project schools located in these areas and replacing them with schools in more appropriate locations. In addition, an overall Environmental and Social Analysis and corresponding Environmental and Social Management Plan was prepared, under which contractors responsible for the construction of classrooms and sanitary service points at schools were to include guidelines for carrying out identified mitigation measures and obtaining relevant environmental licenses and permits required by local regulations. The project adopted a strategy of positive inclusion for indigenous people, in accordance with the Bank's Indigenous People's Policy, with culturally appropriate communication mechanisms. The PCR (p. 43) confirms that the Environmental and Social Management Plan was satisfactorily applied by the companies responsible for the execution of all contracted works, with compliance verified by a supervisory firm.

With satisfactory safeguards performance but persistent risks related to government commitment to continuing the alternative modalities of third-cycle basic education and to overall financing of the social protection strategy, OVE agrees with Management's rating of sustainability **Satisfactory**.

Sustainability rating	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

With strong project relevance to Bank strategy and to the country's development needs and realities, as well as sound vertical logic, OVE agrees with Management's rating relevance **Excellent**. One objective was rated Excellent, two objectives were rated Satisfactory, and one objective was rated Partly unsatisfactory, and there was plausible attribution of observed outcomes to the project's interventions. OVE therefore agrees with Management's rating effectiveness **Satisfactory**. Given the positive results of the CBA, agrees with Management's rating efficiency Excellent. Finally, with satisfactory safeguards performance but persistent risks related to government commitment to continuing the alternative modalities of third-cycle basic education, OVE agrees with Management's rating of sustainability **Satisfactory**.

Based on these ratings, OVE agrees with Management's rating of Outcome **Successful**.

Overall outcome rating	Successful
------------------------	------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

The Bank's project team worked with SEDIS and SEDUC authorities in design of the operation to ensure consistency with best practices and with country-specific evidence, including from a 2013 impact evaluation of the *Bono 10,000* program. Project design took into account lessons learned from the Bank's prior support for conditional cash transfers, including the need to promote participation from local governments and to support the supply of educational services through flexible modalities. A parallel technical cooperation, "Support for the Development of the Better Life Strategy in Western Honduras," mobilized technical assistance from international experts and exchange of experiences with other countries, supported the BVM's updated targeting strategy that prioritized the population in extreme poverty, and financed fiscal and institutional analyses on BVM and SEDIS. Risk assessment at approval noted high risks related to possible delays in counterpart execution, mitigated through a request to the Ministry of Finance to provide evidence of budgetary allocation and availability; other fiduciary risks, mitigated through ex post supervision of disbursements, external audits, and reports on fulfillment of joint responsibilities; lack of definition regarding use of the Solidarity Fund for financing the BVM, mitigated through establishment of better regulations on the use of that Fund included as part of a December 2013 fiscal reform; and operational and supply limitations, mitigated through an operational evaluation to be conducted in the first year of execution to verify functioning under applicable Operating Regulations. The PCR does not report on the implementation of this evaluation.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

During the implementation stage, the Bank's support facilitated risk mitigation and proactive resolution of implementation obstacles. Technical dialogue with government authorities on sector reforms continued throughout project execution. The project team effectively supervised implementation of the project's M&E plan and provided specialized support for the design,

## 10. BANK PERFORMANCE

contracting, and supervision of the 2016-2017 impact evaluation. When challenges were encountered with financial closure of the project, the Bank facilitated dialogue with the new SEDUC team, Solidarity Network Program leadership, and the Ministry of Finance.

Quality of supervision rating: Satisfactory

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

At approval, there had been recent changes in the social sector's institutional structure. The PCU of the Family Allowance Program, which had been executing the BVM, was placed within the office of the Deputy Minister of Social Integration under SEDIS. However, it maintained its previous structure, responsibilities, and personnel, and an institutional capacity assessment indicated that there was only medium level risk to project execution associated with the change. During the project's lifetime, SEDIS (the executing agency) received administrative and financial support from the PCU, which reported directly to its Department of Social Integration (SSIS) that had technical and operational responsibility for the project. The PCU had five units: coordination, monitoring, administrative/financial, procurement, and technical. SSIS coordinated with the National Social Sector Information Center, which is responsible for the Unified Registry of Participants and the National Early Childhood Registry, the Ministry of Education and its Deputy Minister for Technical Pedagogical Matters, and the Ministry of Health and its Deputy Minister for Networks and Services. During project execution there were changes and rotations in some personnel of these agencies, but implementation was not affected. Products were implemented largely as planned, with some delays in works related to procurement challenges and to disruptions from the COVID-19 pandemic and two hurricanes in 2020. Coordination remained strong throughout the project's lifetime with the BVM Technical Committee and with development partners, including the World Bank.

SEDIS was responsible for monitoring and evaluation, with semiannual progress reports based on indicators in the results matrix to be submitted to the Bank. Other planned M&E activities included an evaluation of processes for making adjustments to the BVM, contracting of consulting services to provide a technical review of the extent to which joint responsibilities for conditionalities were being fulfilled, and an impact evaluation of the project. The M&E plan was implemented successfully.

However, there were significant shortcomings. In addition to a two-year delay in execution of some outputs due to procurement challenges, there were issues with exchange and flow of information between agencies, and with insufficient government financing to achieve the coverage and delivery goals of the BVM. Due to these shortcomings, OVE agrees with Management's rating of Borrower performance **Partly unsatisfactory**.

<b>Borrower performance rating</b>	Partly unsatisfactory
------------------------------------	-----------------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The PCR (pp. 46-47) offers findings and recommendations along three dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, and sustainability/operations. Its most compelling findings center on the effectiveness of the territorial/sectoral approach combining supply and demand interventions in the same geographic area, the need for a diagnosis of the causes of underperformance among students and individual schools in the poorest areas, the importance of information system strengthening, the need to incorporate productive skills into third-cycle education, and the importance of coordinating loans supporting social protection with loans supporting fiscal reforms in Honduras to ensure the allocation of resources and fiscal space consistent with social protection strategies. OVE adds two additional lessons: (1) Overachievement of targets for enrollment in the third cycle of basic education (Objective 2) but underachievement of impact indicator targets for completion of the third cycle suggest that strategies to encourage completion should receive focus moving forward. (2) Consistent gender gaps in achievement rates favoring girls over boys, with those gaps increasing with education cycles, indicate the need for new interventions to motivate the educational continuity of male children in extreme poverty.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers most aspects of project performance in a concise but thorough and candid manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes, explaining in detail the project's vertical logic. Its data are mostly internally consistent, and consistent with supporting documents and matrices. The counterfactual analysis is detailed and informed by relevant literature. The PCR's lessons are insightful and should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country. The Bank and Borrower performance discussions are robust and candid.

<b>Quality of PCR rating</b>	Excellent
------------------------------	-----------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Integración Vial Regional II		
<b>Número(s) de proyecto</b>	HO-L1121		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3815/BL-HO		
<b>Monto original</b>	US\$75.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2016		
<b>Fecha original de cierre</b>	Mar 4, 2021		
<b>Fecha real de cierre</b>	Set 30, 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República de Honduras		
<b>Unidad ejecutora</b>	Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H)		
<b>Sector</b>	Transporte		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$77.250.000 (BID US\$75.000.000, GdH US\$2.250.000)	US\$57.003.251,29 (BID US\$54.385.315,49, GdH US\$2.617.935,80)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>		US\$614.684,51 (Otros US\$20 millones fueron redireccionados en 2020 al sector salud para apoyar la respuesta a la pandemia)	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Exitoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Excelente
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo del programa era contribuir al aumento de la productividad e integración nacional y regional de Honduras, mediante la mejora de la calidad de su infraestructura vial.

El objetivo específico se expone en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Contribuir a mejorar el nivel de servicio de dos de los corredores de CEINRH, específicamente los Corredores Logístico y el Turístico, a través de un aumento de carriles y rehabilitación en tramos a ser intervenidos que resultará en la disminución de costos de operación vehicular y de tiempos de viaje de los usuarios.

La focalización en estos dos corredores se debía a que, bajo el esquema de APP implementado en Honduras, los Corredores Logístico y Turístico habían sido concesionados, y que el GdH se había comprometido a entregar algunos tramos mejorados y rehabilitados para su operación y mantenimiento por parte del concesionario.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Mejoramiento de tramos viales de integración** (US\$75.500.000 monto original; US\$55.124.190 monto reformulado; US\$55.442.392,34 monto ejecutado). Este componente financiaría obras de rehabilitación, mejoramiento y ampliación de tramos viales elegibles en los Corredores Logístico y Turístico. Incluye la construcción de nuevos carriles, mejora de la estructura de pavimento, bacheos profundos, sellados a la carpeta asfáltica existente, adecuación de terraplenes a condiciones hidrológicas críticas, alcantarillas y cunetas, rehabilitación y mejoramiento de los sistemas de drenaje longitudinal y transversal, puentes, obras de arte, señalización vertical y horizontal, y otras obras necesarias para la seguridad vial y funcionalidad de los tramos considerados. Asimismo, incluía actividades de mejoras de estándar horizontal o vertical, sección transversal, alineamiento, curvatura o pendiente longitudinal, a fin de incrementar la capacidad de la vía, la velocidad de circulación y aumentar la seguridad vial en los centros poblados, incluyendo instalación de cruces y puentes peatonales, mejora de intersecciones, pasos a desnivel, así como la aplicación de dispositivos de seguridad vial como mecanismos de disipación de energía y reducción de velocidad. De la misma manera, financiaría las obras de mitigación ambiental y social, la adquisición de predios y la implementación de planes de reasentamiento involuntario.

El componente también financiaría la supervisión técnico-ambiental de las obras; realizada por firmas independientes, los estudios técnicos, socioeconómicos y socioambientales de las obras no incluidas en la muestra representativa y futuros estudios. Además, financiaría acciones orientadas a la integración de mujeres en labores no tradicionales calificadas de la construcción, para su posible inserción en el mercado laboral. Para esto se financiarían: (i) capacitaciones a mujeres en trabajos no tradicionales calificados, así como pasantías para estas mujeres; (ii) actividades de sensibilización tanto dentro de OE como a contratistas y supervisores; y (iii) estudios para monitorear los avances en este tema.

**Componente 2: Fortalecimiento Institucional de INSEP (Secretaría de Estado en los Despachos de Infraestructura y Servicios Públicos)** (US\$750.000 monto original; US\$701.308 monto reformulado; US\$346.391,50 monto ejecutado). Este componente financiaría acciones de fortalecimiento de INSEP en las siguientes dimensiones: (i) capacitación de recursos humanos en áreas prioritarias como evaluación económica de

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

proyectos, vulnerabilidad y cambio climático, planificación y presupuesto de obras, administración de contratos, auditorías de seguridad vial; (ii) acondicionamiento de espacio de oficinas de las unidades de gestión de riesgos y cambio climático, género y unidad de gestión ambiental; (iii) adquisición de equipos informáticos y de georreferenciación y software; y (iv) equipos de transporte para las unidades operativas.

En la tabla que sigue se presentan los costos del programa.

HO-L1121	Costos estimados PP				Costos estimados - Contrato modificado				Costos Actuales				Cambios
	BID (US\$)	GdH (US\$)	Total (US\$)	%	BID (US\$)	GdH (US\$)	Total (US\$)	%	BID (US\$)	GdH (US\$)	Total (US\$)	%	
Componente 1: Mejoramiento de tramos viales de integración	73.250.000	2.250.000	75.500.000	97,7%	52.874.190	2.250.000	55.124.190	96,3%	52.824.456,54	2.617.935,80	55.442.392,34	97,3%	1%
Componente 2: Fortalecimiento institucional INSEP	750.000	0	750.000	1,0%	701.308	0	701.308	1,2%	346.391,50	0	346.391,50	0,6%	-51%
Otros gastos	1.000.000	0	1.000.000	1,3%	1.424.502	0	1.424.502	2,5%	1.214.467,45	0	1.214.467,45	2,1%	-15%
<b>TOTAL</b>	<b>75.000.000</b>	<b>2.250.000</b>	<b>77.250.000</b>		<b>55.000.000</b>	<b>2.250.000</b>	<b>57.250.000</b>		<b>54.385.315,49</b>	<b>2.617.936</b>	<b>57.003.251,29</b>		

Fuentes: Contrato de préstamo, Contrato de préstamo reformulado, PCR.

Nota: Incluye costos totales estimados e incurridos. Los costos actuales (incurridos) se refieren a las inversiones en el sector transporte, sin considerar los US\$20.000.000 reorientados al sector salud para contener la pandemia de COVID-19. Los costos actuales aportados por el GdH se calcularon por diferencias ya que no fueron reportados específicamente.

El programa fue aprobado en 2016 bajo la modalidad de obras múltiples. Al momento de su aprobación se había identificado como parte de la muestra un tramo del corredor CA-5 (23 km) y se adicionarían 11 km de otro corredor. Durante la ejecución del programa, se adicionó un tramo del corredor CA-13. Sin embargo, en 2018 debido a la reversión de la concesión del CA-13 al GdH, se decidió desvincular esta vía del alcance del programa, la cual sería reemplazada por tramos del corredor CA-6: Neteapa- Danlí (18 km) y Las Mesas-Neteapa (17 km). El corredor CA-6 sería además cofinanciado con recursos de otra operación (HO-L1104) que se encontraba en ejecución en ese entonces. De acuerdo con la Administración, considerando que el HO-L1104 financió una proporción mayor de km del CA-6, el análisis de este corredor fue incluido en el PCR del HO-L1104 para evitar doble conteo. Cabe mencionar, que OVE no ha recibido aún dicho PCR, por lo que no ha sido validado a la fecha.

El programa tuvo una reformulación formal en junio de 2020 (con aprobación del Directorio Ejecutivo), en la que se reorientaron al sector salud US\$20 millones no comprometidos hasta ese momento, para financiar acciones previstas de la Respuesta Inmediata de la Salud Pública (RISP-HO) para contener la pandemia producida por el Novel-Coronavirus o nCoV2019 (COVID-19) y mitigar su efecto en la prestación de servicios de salud en Honduras. Otras dos operaciones en Honduras en inversiones sociales y educación también redireccionaron recursos para esta RISP-HO

Luego de la reformulación del programa, en los PMR se incluyeron indicadores de productos y resultados del nuevo “Componente 3: Mejoramiento a la capacidad de provisión de servicios de salud”. Según el PCR, los resultados asociados a este componente se presentarán de forma independiente. Es decir, en este PCR no se incluye un análisis de los productos y resultados de los fondos redireccionados al sector salud. El PCR indica que la respuesta a la pandemia será analizada separadamente.

Por otra parte, según el documento de reformulación de la operación HO-L1121: “El recorte presupuestal no afecta los objetivos específicos ni las metas de resultado de la operación, ya que tanto el “Número de vehículos de carga circulando diariamente” como el “costo promedio de operación vehicular” y el “tiempo promedio de viaje” se monitorean sobre los tramos de corredor efectivamente intervenidos por el programa (el tramo CA-5 La Barca – Pimienta, que integró la muestra representativa de la operación, y el tramo Netepa – Danlí de la CA-6)”. De acuerdo al documento de reformulación, la reorientación de recursos implicó que se dejara de financiar uno de los tramos del CA-6 (Las Mesas – Netepa: 17 km), lo que, según la

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

Administración, igual permitiría superar el número de km intervenidos que fueron previstos al momento de la aprobación del préstamo en 2016.

El plazo de ejecución del programa se extendió 7 meses debido a demoras producidas por la pandemia de COVID-19 en 2020, con plazo de último desembolso al 30 de septiembre de 2021 tanto para las sub-operaciones ejecutadas por INVEST-H como por la Unidad Ejecutora de Salud.

Además, el programa experimentó la cancelación de US\$614.684,51 del préstamo.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Desde el diseño del programa y hasta su cierre, estuvieron vigentes los instrumentos de política: “Visión de País 2010-2038” y el “Plan País 2010-2022”.

Los objetivos del programa estuvieron alineados con el “Plan de Nación 2010-20222 y su objetivo estratégico de “Infraestructura productiva como motor de la actividad económica” que permitiría “iniciar un proceso ordenado, sostenido y consistente de inversiones, públicas y privadas, que contribuyan a llevar competitividad y oportunidades de desarrollo económico y social a todas las regiones del país”. Se reconocían entre los principales desafíos: (i) propiciar la articulación vial entre los centros de producción y los mercados de consumo y la exportación” y (ii) Honduras debe aprovechar su localización geográfica con el fin de constituirse como el más importante circuito de transporte terrestre interoceánico para el tránsito de mercaderías en Centroamérica.

Durante la ejecución, además estuvieron vigentes: el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2014-2018 “Plan de todos para una vida mejor” y el PEG 2018-2022 “Avanzando con paso firme”. La operación estuvo alineada con estos dos planes estratégicos.

El PEG 2014-2018 estableció ampliar y modernizar la infraestructura y el desarrollo logístico del país, mediante el desarrollo de corredores logísticos, mejorando el estado de la red vial en sus diferentes categorías con el fin de reducir costos de operación y tiempos de viaje, desarrollando proyectos de ampliación, mejoramiento y mantenimiento, con inversión pública y pública-privada, e incorporando el enfoque de reducción de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

La estrategia del PEG 2018-2022 en el sector de infraestructura y desarrollo logístico tuvo como objetivo reforzar y modernizar la infraestructura productiva, para posicionar al país como plataforma logística regional y, con ello, contribuir a lograr un mayor crecimiento de la economía nacional. En esta estrategia, estableció como objetivo específico del componente “eficiencia y calidad del transporte de personas y bienes”, “contar con una red vial, eficiente y segura, que optimice y facilite los movimientos de personas y bienes, a nivel nacional y regional, con reducción de costos y tiempos”. También estableció implementar una estrategia nacional de competitividad

Además, el programa estuvo alineado con el Proyecto Mesoamérica en su eje Transporte que tiene por objetivo incrementar la conectividad entre las economías de la región (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice, Colombia, México y República Dominicana) mediante el mejoramiento de la infraestructura carretera y los servicios del

## **5. RELEVANCIA**

transporte carretero, marítimo, portuario y aeroportuario, incrementando la eficiencia del transporte de personas y mercancías y reduciendo los costos asociados a la movilidad.

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

El programa estuvo alineado con la EBP 2015-2018 (GN-2796-1), vigente al momento de la aprobación y durante los primeros años de implementación. Esta EBP identificó al sector de vialidad para la integración regional como uno de los sectores prioritarios y definió el objetivo estratégico de “mejorar integración nacional y regional, y disminuir costos de operación y transporte”.

Durante la implementación y hasta su cierre, el programa estuvo alineado con la EBP 2019-2022 (GN-2944) y su objetivo estratégico de “mejorar el desempeño logístico”, mejorando la cobertura y calidad de la infraestructura y aumentando la conectividad para los pequeños productores.

Asimismo, el programa responde a la prioridad institucional estratégica del Banco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (AB-2764) de 2010: “(b) infraestructura para la competitividad y el bienestar social” a través del producto previsto “Kilómetros de vías interurbanas construidas o mantenidas/mejoradas” y su efecto directo “aumento de la cobertura de caminos pavimentados”.

El programa estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la construcción de infraestructura y rehabilitación vial. También fue consistente con el Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-6) y su producto “caminos construidos o mejorados (km)”.

Estuvo alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3190-2), y los desafíos de desarrollo de productividad e innovación, e integración económica, mediante la inversión en mejora de carreteras; y fue consistente con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) en su área prioritaria de “Integración Económica” a través del producto “kilómetros de carreteras estatales rehabilitadas”.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos y el objetivo del programa expuesto en la PP. El diseño del programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

En general, las actividades previstas (construcción y mejora de carreteras, capacitaciones a mujeres en actividades no tradicionales calificadas del sector de construcción, capacitaciones a funcionarios de INSEP) fueron apropiadas para lograr los productos previstos, que permitirían lograr los objetivos específicos y el objetivo del programa.

No se incluyó objetivo específico relacionado al componente de fortalecimiento institucional, aunque se reconoce en el PCR que solo ejecutaría el 1% de los recursos. El componente de fortalecimiento institucional solo incorporó indicadores de productos, pero no de resultados.

## 5. RELEVANCIA

Si bien el programa se diseñó bajo el esquema de obras múltiples, hubiera sido conveniente utilizar la modalidad de préstamo de inversión específica dado que las dos intervenciones viales previstas de la operación ya se habían identificado en la PP. El PCR afirma que esto hubiera sido beneficioso para mejorar el proceso de evaluación del programa, dado que se generó una matriz de resultados en el diseño limitada a la muestra representativa (CA-5); para incorporar el segundo tramo intervenido (originalmente la C-13, finalmente la CA-6) y no dejar parte del programa sin evaluar. Debe señalarse que bajo la modalidad de “obra múltiple” también podrían haberse incorporado en la MR los resultados del CA-13 (o el CA-6 que lo reemplazó) aunque no hayan sido incluidos originalmente. Sin embargo, de acuerdo con el PCR, no fue necesario incorporarlo dado que los resultados de la obra de la CA-6 fueron incluidos en el PCR de la operación HO-L1104 que cofinanció esa obra en una mayor proporción.

El PCR indica de manera acertada que, en la reformulación del programa en 2020, hubiera sido mejor que el objetivo específico no hiciera referencia al corredor turístico, ya que las obras previstas en ese corredor ya habían sido reemplazadas por obras en el Corredor Oriente (CA-6).

El redireccionamiento de recursos del programa durante la pandemia implicó que se dejara de financiar con recursos del Banco uno de los tramos del CA-6 (Las Mesas – Neteapa: 17 km). Sin embargo, esto no habría impactado mayormente la lógica vertical del programa. Según el documento de reformulación, esto se debería a que con el otro tramo del CA-6 (Neteapa – Danlí: 18 KM), se superaría el número de km previstos al momento de la aprobación del préstamo en 2016. El PCR indica que finalmente este programa (HO-L1121) financió 9,15 km del tramo Neteapa-Danlí, y el resto de los km intervenidos del tramo habrían sido financiados con recursos de la operación HO-L1104.

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del programa. La lógica vertical del diseño del programa, en general, puede ser considerada adecuada, y no se vio mayormente impactada durante la implementación del programa. No se incluyó objetivo específico relacionado al componente de fortalecimiento institucional. Asimismo, hubiera sido mejor que en el diseño del programa se hubiera utilizado la modalidad de préstamo de inversión específica y que, en la reformulación de 2020 se hubiera eliminado en la redacción del objetivo específico la mención del “corredor turístico”.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del programa como Satisfactoria (Administración: Satisfactorio).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 23 de noviembre de 2016 y alcanzó la elegibilidad el 13 de junio de 2017. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2017 para propósitos de esta validación (PMR+E).

## 6. EFECTIVIDAD

### 1. Análisis por objetivo

El programa incluyó un solo objetivo específico ya que el 97% de los recursos del programa se concentraron en los productos del “Componente 1. Mejoramiento de tramos viales de integración”. El “Componente 2. Fortalecimiento Institucional INSEP” solo ejecutaría el 1% de los recursos, no se enunciaron objetivos específicos ni indicadores de resultado relacionados a estas actividades de fortalecimiento institucional, se incluyeron indicadores de producto únicamente.

**Objetivo 1: Contribuir a mejorar el nivel de servicio de dos de los corredores de CENRH, específicamente los Corredores Logístico y el Turístico, a través de un aumento de carriles y rehabilitación en tramos a ser intervenidos que resultará en la disminución de costos de operación vehicular y de tiempos de viaje de los usuarios.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Costo promedio de operación vehicular en los tramos de corredores de integración regional intervenidos por el programa (tramo La Barca - Pimienta)	US\$ / Vehículo-km	0,48	0,38	0,28	200	1,00
1.2 Tiempo promedio de viaje en los tramos de corredores de integración regional intervenidos por el programa (tramo La Barca - Pimienta)	minutos	25	16	15	111	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

Los indicadores 1.1 y 1.2 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E, y se refieren al tramo vial rehabilitado La Barca-Pimienta (CA-5) que era la muestra representativa del programa.

El valor logrado del indicador 1.1 se obtuvo a partir del estudio de tránsito de la evaluación ex post.

El valor logrado del indicador 1.2 se obtuvo a partir del estudio de velocidades de la evaluación ex post.

Dado que ambos valores logrados se obtuvieron en la evaluación ex post de las intervenciones viales en el tramo La Barca-Pimienta, se consideran atribuibles al programa.

Cabe mencionar que el PCR indica que el análisis de resultados de la intervención en la CA-6 Tramo Neteapa – Danlí (9,15 km fueron asignados a esta operación HO-L1121), no se incluyó en el PCR de esta operación para evitar una posible doble contabilización, y que los resultados están incorporados en el PCR de la operación HO-L1104 que financió un mayor número de km rehabilitados del tramo (26,17 km).

Reconociendo que la ruta tuvo diferentes fuentes de financiamiento, OVE considera que es difícil determinar la efectividad del programa si no se considera esta intervención (la lógica del programa consideraba estas intervenciones para el logro del objetivo planteado). Además, en el caso de los otros criterios (relevancia, eficiencia, y sostenibilidad) se analiza el programa en su conjunto. El PCR (nota al pie 14) indica que los valores logrados para costos de operación

## 6. EFECTIVIDAD

vehicular (COV) y tiempos de viaje (TV) superaron la gran mayoría de metas. Para el caso de COV (US\$/veh-km), se habrían superado seis de los siete indicadores, siendo únicamente la meta asociada a la categoría de automóvil la que no se logró (78%). En tanto, para el caso de TV, los valores logrados para los diferentes tipos de vehículo superaron la meta programada, salvo en la categoría de autobuses (89%).

Considerando también estos indicadores asociados al tramo Neteapa-Danlí, la tasa de logro promedio para el objetivo 1 fue de 0.97 y que los efectos son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

## 2. Productos

Durante la implementación del programa hubo cambios en los productos planeados y ejecutados que no afectaron la valoración respecto a la matriz de resultados original del PMR+E y sus indicadores de resultado. El PCR expone en el informe de Cambios en la Matriz de Resultados (Enlace electrónico requerido 2 del PCR, EER#2), los cambios realizados a los productos. El principal cambio implementado con relación al PMR+E se refiere al reemplazo del producto “Km de carreteras construidas o mejoradas: Obras de Interconexión del Corredor Turístico (4 Km, EOP 2021)” por “km de carretera del Tramo Neteapa - Danlí (CA-6) rehabilitados por el programa (con 8,75 km previstos y 9,15 km ejecutados, EOP 2021)”.

Además, con posterioridad al PMR+E se agregó el Componente 3 referido a las actividades a financiar en el sector salud con los fondos redireccionados al sector salud, que el PCR no aborda.

En síntesis, considerando que el único objetivo específico del programa fue calificado con “Satisfactorio”, OVE califica la efectividad del programa como **Satisfactorio**. OVE difiere con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad (Excelente).

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de la evaluación económica ex post de la intervención en el tramo La Barca - Pimienta de la carretera CA-5 (23 km), cuya inversión ejecutada representó el 81% del total de las inversiones del programa en el sector transporte.

El Informe Final de Evaluación Económica Ex Post (Enlace Electrónico Opcional 1 del PCR, EEO#1) consideró los costos de las inversiones realizadas según cronograma de ejecución efectivo, el mismo factor de conversión estándar de precios de mercado a precios de cuenta que en la evaluación ex ante, las características estructurales del pavimento construido, la condición de servicio inicial del proyecto expresado en IRI al inicio de la operación, y el volumen y composición del tránsito al inicio de la operación (mediciones de febrero de 2020) suponiendo la misma tasa de crecimiento del tránsito que en la evaluación ex ante para los años siguientes. El periodo de análisis fue de 22 años, de 2017 a 2038. La evaluación económica ex post consideró los beneficios por reducción de costos de operación de vehículos y por reducción de tiempos de viaje, sin considerar el tránsito generado ni beneficios por disminución de accidentes.

## 7. EFICIENCIA

Como resultado se obtuvo un Valor Presente Neto Económico (VPNE) positivo considerando una tasa de costo de oportunidad del 12% y una Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) de 19,3%. A pesar de que el flujo de fondos económico posee varios cambios de signo, OVE ha verificado que existe una sola TIRE positiva para un rango de valores de tasas de costo de oportunidad hasta 100%. Estos resultados evidencian que el proyecto es económicamente rentable. Además, se realizó un análisis de sensibilidad que demostró la robustez de los resultados ante aumentos de costos y disminuciones de beneficios.

Por otra parte, el programa ejecutó 9,15 km de rehabilitación de carretera del tramo Neteapa-Danlí (CA-6) (de 35,32 km total), cuya inversión representó el 15,91% de las inversiones totales del programa en el sector transporte. El EEO#1 presentó los resultados de la evaluación económica del tramo completo Neteapa-Danlí, que fue ejecutado con fondos remanentes de las operaciones HO-L1104 y HO-L1121. Siguiendo la misma metodología que en la anterior evaluación (tramo La Barca – Pimienta), los resultados obtenidos demostraron que el proyecto es económicamente rentable (con una TIRE de 42% y un VPNE positivo considerando un costo de oportunidad del 12%) y robusto a aumentos de costos y disminuciones de beneficios.

El PCR presenta los resultados del análisis de evaluación económica integrando el tramo La Barca - Pimienta de la carretera CA-5 (23 km) y el tramo de 9,15 km de rehabilitación de carretera del tramo Neteapa-Danlí (CA-6). Para el tramo rehabilitado de la carretera Neteapa-Danlí, considera los costos de los 9,15 km rehabilitados y los beneficios proporcionales a esos km rehabilitados sobre el total. Los resultados demuestran que ambos proyectos resultan económicamente rentables.

Por lo tanto, OVE coincide con la calificación otorgada por la Administración y califica el criterio de eficiencia como “Excelente”.

Calificación de eficiencia	Excelente
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR expone que el tramo La Barca - Pimienta ha sido transferido al concesionario (bajo el esquema de Asociación Público-Privada) y pasa a formar parte de la concesión actual de la CA-5, por lo que su conservación queda asegurada al ser incluida como responsabilidad del concesionario.

En el caso de la rehabilitación vial del tramo Neteapa-Danlí, según el PCR podría existir un riesgo de continuidad de los logros del proyecto debido a existencia de una brecha tecnológica e insuficiencia de recursos para la gestión de activos y el mantenimiento vial a cargo de la Secretaría de Infraestructura y Transporte (SIT) y capacidad técnica para cumplir con su cometido. También expone que, para mitigar el riesgo de falta de mantenimiento de los tramos viales intervenidos, podría implementarse el mecanismo de mantenimiento vial rutinario de las carreteras con Microempresas Asociativas de Conservación Vial (MEACV) a bajo costo. Por ello, el PCR considera que estos riesgos no podrían afectar considerablemente la sostenibilidad del programa.

## 8. SOSTENIBILIDAD

Por otra parte, el PCR también indica que existen riesgos de vulnerabilidad de la infraestructura ante efectos del cambio climático, ya que no se consideraron especialmente medidas de mitigación en el diseño de la operación. También se expone que el Banco apoya al SIT con cooperaciones técnicas que buscan ayudar a mitigar en futuras operaciones los riesgos identificados.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), (ii) Divulgación de información (OP-102), (iii) Política de gestión del riesgo de desastres (OP-704), (iv) Reasentamiento involuntario (OP-710), (v) Igualdad de género en el desarrollo (OP-761).

El último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de junio de 2022, calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio, no existiendo pasivos ambientales o sociales de las obras viales finalizadas.

Considerando todo lo expuesto y que existen algunos riesgos identificados para la continuidad de resultados y el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales fue satisfactoria, OVE califica la sostenibilidad de este programa como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del programa es de **Exitoso**, como resultado de una calificación de Exitoso en Eficiencia y de Satisfactorio en Relevancia, Efectividad, y Sostenibilidad.

Con la excepción del criterio de efectividad, OVE coincide con la Administración en la calificación de los otros criterios centrales. OVE no coincide en la calificación final del programa.

Calificación de resultado general	Exitoso
-----------------------------------	---------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El PCR indica que el desempeño del Banco en la preparación de la operación fue Satisfactorio, aunque reconoce que hubiera sido más adecuado definir bajo la modalidad de Préstamo Específico a las dos operaciones de “Programa de Integración Vial Regional”, PIVR-I (HO-L1104) y PIVR-II (HO-L1121).

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada, aunque está de acuerdo con lo expresado en el PCR, en este programa PIVR-II hubiera sido conveniente utilizar la modalidad de préstamo de inversión específica.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara, aunque no se incluyó objetivo específico ni indicadores de resultado relacionados al componente de fortalecimiento institucional, aunque el PCR reconoce que solo ejecutaría el 1% de los recursos.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactorio, concordando con la calificación de la administración (Satisfactorio).

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR expresa que la calidad de la supervisión fue satisfactoria, basado en el acompañamiento del Banco al OE en materia de actividades de asistencia, soluciones técnicas, seguimiento para mitigación de eventuales riesgos y supervisión, tanto en aspectos técnicos como fiduciarios y operativos.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como Satisfactoria, concordando con la calificación de la Administración.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca que la operación mantuvo una calificación de Satisfactorio en todos los ciclos de PMR. El programa tuvo algunos retrasos en la ejecución debido a la pandemia de COVID-19. El OE (INVEST-H) contaba con capacidades y procesos establecidos dado que se encontraba ejecutando el PIVR-I (HO-L1104) y durante su ejecución fue fortalecido con la contratación de técnicos y profesionales para tareas específicas.

De acuerdo con el PCR, al cierre del programa, el GdH creó la SIT, a partir de la extinguida INSEP, que absorbió a INVEST-H que fue liquidada. El PCR afirma que, como consecuencia de esta reorganización institucional, la capacidad y experiencia adquiridas a través de los importantes avances logrados con el programa no son apropiadas por las instituciones del país.

El cierre operativo del programa tuvo demoras principalmente por la situación institucional de INVEST-H, afectada por la falta de definición de autoridades para la liquidación del organismo.

Durante la ejecución del programa, la Oficina de Integridad Institucional del Banco (OII), realizó una evaluación de INVEST-H, en la que identificó algunas debilidades institucionales que incrementaron el riesgo de integridad para las actividades financiadas por el Banco y que podían generar un potencial impacto en su reputación (ver sección “12. Lecciones aprendidas”). Sin embargo, de acuerdo con el PCR estos hallazgos no afectaron la calificación del desempeño del Ejecutor durante la ejecución del programa, que mantuvo una calificación satisfactoria durante todos los ciclos de PMR.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del programa y en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en dos dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial y administración de riesgos.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- En la etapa de preparación, verificar que el tamaño individual de los proyectos considerados no se corresponda con la modalidad de Préstamo Específico (según los especificado en la norma PR-202 que regula las características de los programas de obras múltiples).
- Para profundizar en el conocimiento de la efectividad de las intervenciones en este tipo de proyectos viales, incorporar evaluaciones de impacto, incluyendo en el marco de resultados indicadores de resultado asociados a la integración regional.
- Tanto la planificación como el diseño de las intervenciones viales deben tener en cuenta consideraciones de Cambio Climático, con el objeto de mejorar la resiliencia de la infraestructura y la sostenibilidad de los resultados de los proyectos.
- Que el Ejecutor extienda a las vías intervenidas que permanecen bajo su administración, la implementación de los mecanismos de mantenimiento desarrollados en el PIVR-I (mantenimiento rutinario mediante Microempresas Asociativas de Conservación Vial), para un mejor y más eficiente aprovechamiento de los recursos asignados para la conservación vial.
- Para futuras operaciones, y con el fin de mitigar el riesgo de integridad, se recomienda que el Ejecutor formalice procesos para descentralizar roles y responsabilidades; que constituya una unidad de auditoría interna y formalice lineamientos de control interno, mecanismos de reporte y resolución de protestas; que adopte buenas prácticas relacionadas con la debida diligencia a los licitantes y la gestión adecuada de conflictos de interés; y que asigne recursos humanos y materiales para fortalecer procesos de planificación, evaluación de ofertas y supervisión, entre otros.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

En general, el PCR cubre los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa. Si bien, el PCR se habría beneficiado de un mayor detalle del apoyo del programa en materia de fortalecimiento institucional considerando que había un componente dirigido a este tema. El PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente. El PCR describe de manera clara las modificaciones que tuvo el programa, incluyendo su reformulación en 2020.

Las lecciones identificadas por el PCR son, además, en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

Resulta preciso señalar que la versión PDF del documento PCR, no permite acceder a los hipervínculos incluidos, entre ellos, los enlaces electrónicos requeridos y opcionales.

De acuerdo con la Administración, considerando que otra operación (HO-L1104) financiaba una proporción mayor de km del CA-6, el análisis de este corredor fue excluido del presente PCR (HO-L1121). De acuerdo con la Administración, estos resultados fueron incluidos en el

### **13. CALIDAD DEL PCR**

PCR del HO-L1104 para evitar doble conteo. Cabe mencionar, que OVE no ha recibido aún dicho PCR, por lo que no ha sido validado a la fecha. Reconociendo que la ruta tuvo diferentes fuentes de financiamiento, OVE considera que es difícil determinar la efectividad de programa si no se considera esta intervención (la lógica del programa consideraba estas intervenciones para el logro del objetivo planteado). Además, en el caso de los otros criterios (relevancia, eficiencia, y sostenibilidad), el PCR sí analizó el programa en su conjunto.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Kingston Metropolitan Area Water Supply Improvement Programme			
<b>Project number(s)</b>	JA-L1035			
<b>Loan number(s)</b>	263/OC-JA			
<b>Original amount</b>	US\$133,000,000			
<b>Approval year</b>	2011			
<b>Original closing date</b>	12/9/16			
<b>Actual closing date</b>	6/27/22			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	National Water Commission			
<b>Executing agency</b>	National Water Commission			
<b>Sector</b>	Water and sanitation			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$133,000,000 (IDB US\$133,000,000, GoJ 0)	US\$139,211,656 (IDB US\$133,000,000, GoJ US\$6,211,656)		
<b>Co-financing</b>	N/A			N/A
<b>Cancelled amount</b>				N/A

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Successful	Partly successful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Ana Maria Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Proposal (p. 5) and the Loan Contract (Annex), the project's general objective was to improve efficiency, quality, and sustainability of the potable water services provided in the Kingston Metropolitan Area (KMA) and to increase the access in selected urban centers of Jamaica. This general objective was to be achieved through three specific objectives:

Objective number	Objective name
Objective 1	Optimize water infrastructure performance
Objective 2	Reduce non-revenue water (NWR) levels
Objective 3	Strengthen the National Water Commission's (NWC's) performance in terms of operation and maintenance (O&M) practices

As was done in the PCR, OVE assesses the project based on achievement of these three specific objectives.

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

The project was approved with four components:

**Component 1: Rehabilitation of the potable water supply for Kingston Metropolitan Area (KMA)** (\$89,500,000 original amount; \$94,422,852 actual amount). This component was to finance the completion of the works designed under a previous loan (1559/OC-JA), including: (i) rehabilitation of selected water treatment and production facilities, and reduction of commercial and physical losses as part of the NWR program in the Kingston and Saint Andrew Area (KSA) including bulk meter supply and installation, customer water meters, leak detection equipment, leak detection and repair, establishment of district metered areas, software, main replacement, and training; (ii) rehabilitation of the water supply network for the Forest Hills/Red Hill area; and (iii) construction of a new pipeline to address the deficit in supply in the Forest Hills/Red Hill areas with water from the new Rio Cobre Treatment Plant. This component was also to finance the construction of an aquifer recharge system designed to sustain water resource capacity in western Spanish Town.

**Component 2: Water supply systems for selected urban centers** (\$20,000,000 original amount; \$35,347,340 actual amount). This component was to finance the rehabilitation and water supply improvement works in selected urban centers. These were to include the design, construction, and implementation of water production, treatment, and distribution systems for the locations of Old Harbour, St. Catherine; May Pen, Clarendon; and Mandeville, Manchester.

**Component 3: Energy efficiency improvements** (\$10,180,000 original amount; \$605,852 actual amount). Incorporating the recommendations of the operation ATN/OC-11286-RG, this component was to finance the replacement or rehabilitation of selected water production facilities including pumping/lift stations, reservoirs, electromechanical parts, and measuring devices, as well as O&M measures to improve energy management at NWC. The component was to cover more than 10% of NWC's facilities in KMA and approximately 56% of its total energy consumption.

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

**Component 4: Institutional strengthening of NWC** (\$3,500,000 original amount; \$3,249,857 actual amount). This component was to support the activities of the change management process required to facilitate a shift in operational culture of the NWC (a government-owned utility that supplies about three-quarters of the Jamaican population). These activities were to promote adequate management of information systems and improved monitoring of assets. It was to finance the design and implementation of an improved management information system (MIS) to support the commercial processes, acquisition, and implementation of a Supervisory Control and Data Acquisition (SCADA) system and a wastewater treatment action plan for KMA.

The original budget also included \$7.5 million in program management and supervision costs, \$0.32 million in concurrent costs (auditing and monitoring & evaluation), and \$2 million in contingencies, bringing total planned costs to \$133 million. Actual total costs were \$139.2 million, incorporating \$6.2 million in counterpart financing added at a Loan Contract Amendment (August 2015), and including \$3.9 million for supervision of works, program administration, auditing, and monitoring & evaluation costs.

The locations of activities financed under the second component were adjusted as per the 2015 Loan Contract Amendment, at the government's request. Instead of planned works in Old Harbour, May Pen, and Mandeville, the project replaced a pipeline running from Scotts Cove (St. Elizabeth) to Belmont (Westmoreland) in conjunction with a larger road work taking place; and it financed improvements in water supply, drainage, and sewage collection and treatment in Port Antonio, Portland, implementing designs that had already been prepared under an agreement between Jamaica and the European Union. The PCR explains that Port Antonio was selected because the government wanted to develop it as a modern, high-end tourist destination, but it lacked adequate water distribution and sewerage systems. As a result, the financial allocation to Component 3 was reduced significantly to facilitate the increase in Component 2, and the bulk of Component 2's investments went to Port Antonio. Only one of the six planned water systems in parish towns was rehabilitated under Component 2. Under Component 3, the number of water production facilities benefiting from supply systems replacement, reconfiguration, or rehabilitation was decreased from 15 to 6.

Activities were also shifted under the fourth component, as some planned hardware purchasing and upgrading for the MIS was covered by another project, and the SCADA system was financed under a Contract Amendment for NRW Reduction in KSA (Component 1) rather than under this component. Added products to Component 4 included acquisition of handheld computers for meter reading, design of two transmission mains to support NRW reduction, and a study of the Rio Cobre basin to determine its reliable yield of water for potable water supply to the KMA.

The project was extended for five years due to low disbursements during its first three years (procurement delays), amendment of the Loan Contract in 2015, additional time required to complete the KSA's NRW reduction project, the COVID-19 pandemic, and a December 2018 break in the Ferry water pipeline serving western St. Andrew. Most execution of water supply and sanitation activities took place between 2011 and 2016, and most NRW reduction activities between 2015 and 2021.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alignment of project objectives with country development needs

At the time of appraisal, 73% of Jamaica's population was connected to water distribution systems, including just over 90% in urban areas and 45% in rural areas. The government, through the Ministry of Housing, Environment, and Water, planned to improve that situation by increasing the percentage of urban households with in-house taps to 100%, and the percentage of rural households with in-house taps to 60%, by 2015. The Kingston Metropolitan Area (KMA), which includes Kingston and St. Andrew (KSA), Greater Spanish Town, and Southeast St. Catherine (Portmore), is the country's main urban area, containing over 40% of its population and many of its commercial and industrial facilities; development of water production and distribution facilities had not kept up with growth in demand, especially in Forrest Hills, Red Hills, and some parish towns. Predecessor projects financed by the government, IDB, and the Japan Bank for International Cooperation had implemented a range of water supply improvements, but the NWC and international consultants estimated that water supply systems in KSA still faced significant problems, including:

- Aging equipment and pipes. The average age of systems was 40 years, and some systems were more than 60 years old. There had been limited renewal of the water supply infrastructure, and most of the newer pipelines were associated with housing development extensions of older lines.
- Lack of a comprehensive asset management strategy and lack of adequate maintenance, resulting in water treatment plants and related production facilities operating below design capacity.
- Unmetered consumption, with about 30% of total connections unmetered.
- High energy costs (among the highest in the Caribbean).

These problems had led to gradual deterioration of networks, with physical losses estimated at 30% of production and NRW levels of 63%; unreliable supply, with a 24 million gallons/day shortfall in potable water supply during dry periods; and electromechanical efficiency of equipment as low as 50% which, combined with then-current operational and maintenance practices and high energy costs, brought NWC's expenditure on energy to about 30% of its operating costs. Underlying all of these issues were fundamental shortcomings in: preventive maintenance of critical assets, a long-term strategy for optimizing the life cycle of physical assets, processes and practices for operating and maintaining facilities, capacity-building programs, efficient data handling systems for operations monitoring, and institutional learning strategies.

### 2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities

This project built on prior IDB engagement in the water and sanitation sector in Jamaica, including technical assistance for development of the country's Water Resources Master Plan (completed in 2008), a \$10 million Rural Water Program completed in 2010, and a \$25 million Kingston Water Supply and Sanitation Project completed in 2013. The project was a complementary input under the Bank's 2006-2010 Country Strategy, supporting the public provision of infrastructure under the strategic priority of private sector development. The Loan Proposal noted that the Bank's draft 2011-2015 Country Strategy, which would have been the governing country strategy at approval, was planned for discussion in 2010, but due to

## 5. RELEVANCE

macroeconomic uncertainties, it was not approved. The Loan Proposal states that, since the 2010 Country Strategy Update expired on in September 2011, this project was presented on its own merits and value added to Jamaica. The project was not aligned with the 2013-2014 Country Strategy, later extended to 2016, as water services were not mentioned under any of that strategy's priority areas or cross-cutting themes. It was also not aligned with the 2016-2021 Country Strategy, as water supply was mentioned in that strategy only as one of several factors related to the cross-cutting theme of resilience to climate shocks, and water services were not part of any of the 2016-2021 strategic objectives of the results matrix. However, the 2022-2026 Country Strategy, in effect at project closing, included an objective related to improving the coverage and quality of water and sanitation infrastructure, though the modality shifted to attracting private investment via public-private partnerships and to institutional reforms.

### 3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)

The project was well aligned with country realities. The NWC's Transformation Plan 2011-2015 covered four strategic pillars: coverage, service quality and reliability, regulatory compliance, and financial efficiency. This project supported improvements in management that would facilitate achievement of goals under each of these pillars. The NWC had strong leadership in place and had prepared a plan to improve the overall operational efficiency of its service, particularly for the KMA and selected urban areas. It had successfully implemented NRW programs that employed the methodologies used by this project.

The project's vertical logic was sound, though it was reduced somewhat with adjustments in interventions under the second component.

**Optimization of water infrastructure performance** would plausibly be achieved through rehabilitation of tanks and reservoirs, pump stations, well facilities, and two WTPs in the KSA, as well as construction of an aquifer recharge system designed to sustain water resource capacity in western Spanish Town, restoring these facilities to operation per their original design parameters; rehabilitation of water supply systems in selected parish towns; and replacement or rehabilitation of selected water production facilities, including pumping/lift stations, reservoirs, electromechanical parts, and measuring devices, as well as operating and maintenance measures to improve energy management at NWC. However, the project's original vertical logic was affected by the shift under Component 2 to focus on investments in water supply, drainage, and sewerage collection and treatment in Port Antonio, Portland, as wastewater and drainage interventions were not aligned with this specific objective on water infrastructure performance.

**Reduction of NRW levels** would plausibly be achieved through preparation of a NRW Request for Proposals and a new NRW reduction performance-based co-management contract, procurement of NRW reduction equipment and micro and large boundary meters, and rehabilitation of some of the distribution network and transmission mains.

**Strengthening of NWC performance in terms of O&M practices**, under the original project design, would plausibly be achieved through design and implementation of an improved MIS to support commercial processes and a SCADA system and wastewater treatment action plan for KMA. Although some of the MIS improvements were financed under a different project, the added activities—training of NWC personnel in project management and NRW reduction, procurement of meter readers, design of transmission mains, and the Rio Cobre basin water

## 5. RELEVANCE

resource study—would also reasonably be expected to contribute to improving NWC's capacity for O&M of its facilities and services.

Based on strong fit with country development needs and realities, alignment with Bank strategy at closing (but not for the 2006-2010 or the 2013-2014 [extended to 2016] or 2016-2021 strategy periods, and with no strategy in place at approval), and sound vertical logic (with some reduction in relevance as activities were adjusted under the second component), OVE agrees with Management's rating of relevance **Satisfactory**.

<b>Relevance rating</b>	Satisfactory
-------------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on November 17, 2011 and reached eligibility on June 08, 2012. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix registered in the PMR of the first cycle after eligibility (PMR+E) are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-June 2012 (first period) for the purposes of this validation, in contrast with the PCR which considered the period January-December 2012 (ref note 1, Table 1).

### 1. Assessment by objective

#### Objective 1: Optimize water infrastructure performance

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1. Number of households in KSA with improved water supply with direct connection	Households	0	80,000	23,546	29.4	0.29
2. Percentage of households in KSA with 24 hours of daily service	Percentage	50	100	98	96	0.96
3. Percentage of households in KSA with water pressure in accordance with national regulations <sup>a</sup>	Percentage	50	100	98	96	0.96
4. Number of households in parish towns with new access to water supply	Households	0	1,000	1,857	186	1.0
5. Percentage of households in parish towns with improved access to water supply	Percentage	50	100	N/D	N/D	0
6. Percentage of households in parish towns with 24 hours of daily service	Percentage	29	58	70	141	1.0

6. EFFECTIVENESS						
7. Number of households with a new connection to the sewerage network <sup>b</sup>	Households	0	450	450	100	N/A
8.a. Percentage of water samples meeting water quality national regulations, in accordance with national procedures	Percentage	95	100	N/D	N/D	0
8.b. Percentage of water samples meeting water quality national regulations, in accordance with national procedures, in Port Antonio and KSA <sup>b</sup>	Percentage	95	100	98	60	0.6
9. NWC energy use	Wh/m <sup>3</sup>	1,700	1,500	730	485	1.0
10. Net present value (NPV) of the aggregated energy efficiency projects <sup>c</sup>	US\$	0	>0	N/D	N/D	0
Average achievement ratio for Objective 1						0.58

*Notes:* <sup>a</sup> Added during execution in PMR January–December 2012 and accepted by OVE. <sup>b</sup> Added by the PCR as a proxy indicator for original indicator 8.a and accepted by OVE. <sup>c</sup> Included in the PMR+E but not reported in the PCR.

Indicator 1: The Loan Proposal and PMR+E specified a baseline of 80,000 and target of 160,000 for the indicator on households with improved water supply in KSA. The PCR (p. 11) reports that, in 2013, the baseline was corrected from 80,000 to zero households, to reflect measurement only of households that benefited directly from the project, and this appears reflected in the PMR January-June 2013. It states that the target was adjusted at that time to 36,000 households, with a subsequent adjustment to 30,000 households in 2017, as reflected in the PMR January-June 2017. This validation accepts the adjustment of the baseline to zero, but agrees with the later assessment in the PCR (p. 18) that, in keeping with the PMR+E target of 160,000 households (an increase of 80,000), the target should be 80,000 households. The PCR notes that, based on the demographics of the intervention area (urban areas of KSA) and the implemented activities, the project could have realistically impacted only 30,000 customers, and therefore the target of 80,000 was overestimated. Achievement was 23,546 households in KSA, representing an achievement ratio of 0.29 against the target of 80,000 households.

Indicator 2: The Loan Proposal disaggregated the indicator for daily service in KSA to 24 hours, 8-23 hours, and less than 8 hours, but the PMR+E and PCR simplified the indicator to monitor only 24-hour service. OVE accepts this simplification from the PMR+E. The PCR notes that the Executing Unit changed the baseline from 50% to 70% in 2015 to reflect the situation at the start of the KSA NRW Reduction Co-Management Arrangement and this was reflected in the PMR January-December 2015. OVE does not accept this adjustment, as the program had already executed activities potentially affecting the indicator in 2015. The PCR also rejects the adjustment for this reason. Achievement was 98% of households in KSA, representing an achievement ratio of 0.96.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 3: The indicator on percentage of households in KSA with water pressure meeting national regulatory standards was not in the PMR+E, but it was in the Loan Contract and PCR. As it is a clear measure of water infrastructure performance, it is accepted for purposes of this validation. Achievement was 98% of households in KSA, representing an achievement ratio of 0.96.

Indicator 4: The Loan Proposal used a baseline of 122,867 households for the indicator on new access to water supply, but the PMR+E and PCR changed the baseline to zero to reflect only households that benefited from the project with new access. The target of 1,000 households with new access was not yet set in the Loan Proposal, but was defined by the PMR+E. The Loan Proposal defined the indicator as “households in parish towns rural areas with new access to water supply,” but this was changed in the PMR+E to “households with new access to water supply,” as the parish towns benefited by the project were urban centers outside of the KMA. The target was exceeded, with an achievement ratio of 1.0.

Indicator 5: The Loan Proposal used a baseline of 122,867 households for the indicator on improved access to water supply, with no target set, and it referred to households in parish towns in rural areas. The PMR+E removed the reference to rural areas, as the interventions were planned for parish towns that are urban centers outside of the KMA. The PMR+E also changed the formulation of the indicator from number of households to percentage of households, with a baseline of 50% and target of 100%. The target was changed several times during execution without justification, first to 1000 in the PMR January-December 2012, then to 21,140 in January-June 2013, then to 3,250 in January-June 2015, and to 1,000 in January-December 2022, undermining its credibility. The PCR reports overachievement of the indicator, with 3,250 households having improved access, exceeding a numerical target of 1,000 households, but insufficient data are provided to convert these results to the percentage terms used in the PMR+E. In the absence of data on the indicator as formulated in the PMR+E, and without justification of the changes in the PMRs, the achievement ratio is considered to be zero.

Indicator 6: The Loan Proposal and PMR+E reported a baseline of 50% and target of 100% for the indicator on percentage of households in parish towns with 24 hours of daily service. The baseline was adjusted to 29% in the PMR January-June 2013, and the PCR states the reason was the area of intervention was increased to include Scotts Cove, Belmont, and Port Antonio, and it adjusted the target to be double the baseline (58%), matching the level of increase specified in the PMR+E. OVE accepts this adjustment in the baseline and target. The target was overachieved, with an achievement ratio of 1.0.

Indicator 7: The PCR reports achievement of an indicator on households with new connections to sewerage networks, to account for added project activities related to drainage, sewage collection, and treatment. As these activities were not part of the original project, this indicator was not in the Loan Proposal or PMR+E. The PCR does not include the indicator in its calculation of effectiveness. This validation concurs with that decision, as indicators added at PCR time are considered by OVE when there were no original indicators to measure the objective or when added indicators are a close proxy of an existing indicator that was not measured or whose source of information was discontinued. Given that the added indicator did not fall into any of these categories, and in addition, it does not measure achievement of the specific objective to optimize water infrastructure performance, OVE does not consider it for the calculation of effectiveness.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicators 8.a and 8.b: This indicator as stated in the Loan Proposal referred only to water samples in KSA, and the indicator in the PMR+E did not specify any particular geographic area. The indicator was intended to ensure compliance with regulatory standards related to potable water supply, and to ensure that there was no slippage in water quality as access was expanded. OVE notes that the achievement data provided in the PCR are only for water samples from KSA (PCR, p. 18) and Port Antonio (PCR, p. 19) with identical baseline, achievement and target values. OVE includes both: (8.a) the indicator as stated in the PMR+E, with no boundaries for geographic coverage, for which no data are provided, and therefore the achievement ratio is 0; and (8.b) the proxy indicator added in the PCR, which reported on water samples from KSA and Port Antonio, for which the achievement ratio was 0.6.

Indicator 9: This validation uses the indicator in Wh/m<sup>3</sup> as defined in the PMR+E. The PCR notes that, even though the financial allocation to energy efficiency activities under Component 3 was reduced significantly to accommodate increases in Component 2, the target for the energy efficiency indicator was exceeded because there was a reduction in energy use by other facilities improved under Component 1. The achievement ratio is 1.0.

Indicator 10: The Loan Proposal included three outcome indicators on the NPV of the KSA project, metering project, and parish town projects, all with baselines of 0 and targets of >0. The PMR+E simplified this to a single outcome indicator on the NPV of the aggregated projects, with a baseline of 0 and target of greater than zero. The PCR does not report on this indicator although it was included in the PMR+E. In the absence of data, the achievement ratio is considered to be zero.

The average achievement ratio for the nine accepted indicators under the objective is 0.58.

Rating of Objective 1: Partly unsatisfactory

**Objective 2:** Reduce NRW levels

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
11. Percentage of physical losses in KSA (physical water losses/water production)	Percentage	40	20	23	85	0.85
12. Percentage of NRW in KSA (1-[water billed/water produced])	Percentage	63	25	43	52.6	0.53
Average achievement ratio for Objective 2						0.69

Indicator 11: The Loan Proposal and PMR+E specified a baseline of 30% and target of 15% for the indicator on reduction of physical water losses. In 2015 (PMR January-December 2015), the baseline was updated from 30% to 40% based on a water audit conducted under the contract for the NRW Reduction Program. The PCR adjusts the baseline to 40% and target to 20%, representing the same percentage reduction as in the PMR+E. OVE accepts the adjusted baseline and target. The PCR explains that underachievement of the target, under the NRW Reduction Co-Management Contract signed with MIYA Water Projects Netherlands, was due to the absence of reliable baseline smart tools at project start, requiring additional time from the

## 6. EFFECTIVENESS

contractor to develop these tools, underestimation of the scope of leak repairs and pipe replacement needed to contain physical losses, and underestimation of the work needed in some district metered areas and socially challenging areas. The achievement ratio is 0.85.

Indicator 12: The target for this indicator was changed to 30% in the PMR January-June 2013, and the baseline was changed to 54% in the January-December 2015 PMR and 59% in January-June 2016 and returned to 63% in January-June 2017, but since these changes were not formally approved nor justified, both the PCR and this validation assess achievement in relation to the original baseline and target of 25%. The achievement ratio was 0.53, with the shortfall explained by the same factors as those for Indicator 11.

The average achievement ratio for the two indicators under the objective is 0.69.

Rating of Objective 2: Partly unsatisfactory

**Objective 3:** Strengthen NWC's performance in terms of operations and maintenance

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
13. Percentage of physical assets in KSA in good condition (functioning according to technical specifications and national norms)	Percentage	40	70	70	100	1.0
14. Facilities with SCADA systems functioning	Facilities	0	6	25	417	1.0
Average achievement ratio for Objective 3						1.0

Indicator 13: The Loan Proposal defines this indicator as percentage of physical assets functioning according to technical specifications and national norms and specifies a target of 75%. The PMR+E and PCR relax the definition of the indicator to percentage of physical assets in good condition and adjust the target to 70%, which was considered to be more realistic. This validation uses the definition and target from the PMR+E, noting that no formal definition is provided of "good condition." The PCR reports the target as fully achieved. The achievement ratio is 1.0.

Indicator 14: The Loan Proposal lists the indicator on facilities with functioning SCADA systems as an output, but the PMR+E and PCR use it as an outcome indicator. As it is a direct measure of strengthened operations and maintenance performance, this validation accepts it as an outcome. The achievement ratio is 1.0.

The average achievement ratio for the two indicators under the objective is 1.0.

Rating of Objective 3: Excellent

## 2. Outputs

Completed outputs differed from those envisioned at project design. All activities under Component 1 were implemented as planned, with the exception of construction of a new

## 6. EFFECTIVENESS

pipeline serving the Forest Hills/Red Hills area, due to budget shifting and shortfall. Designs for this pipeline were completed in the latter stages of the project through execution of a consultancy agreement under Component 4. Under Component 2, however, only one of the six planned water systems in the originally specified parish towns was rehabilitated, and the bulk of the component's interventions were allocated instead toward water distribution and sewerage systems in Port Antonio. The investments in Port Antonio under Component 2 also affected spending under Component 3, with the number of water production facilities benefiting from supply systems replacement, reconfiguration, or rehabilitation decreasing from the planned 15 to 6. All of the planned activities under Component 4 were implemented, as were some additional institutional strengthening activities.

Attribution: The Loan Proposal (p. 5) notes that most of the development in Jamaica's water sector over the decade preceding the project had been funded by the Japan Bank for International Cooperation (JBIC) and IDB, with some smaller investments in rural water supply systems by the European Union. It stated that IDB would collaborate closely with JBIC to take advantage of synergies. The PCR does not provide information about this collaboration, and no impact evaluation was conducted, but the PCR's analysis based on regional and international literature presents a convincing argument that the observed outcomes are plausibly attributable to the project's interventions.

With two objectives rated Partly unsatisfactory and one rated Excellent, and plausible attribution of observed outcomes to the project's interventions, OVE disagrees with Management's rating effectiveness Satisfactory. OVE rates effectiveness **Partly unsatisfactory**.

Effectiveness rating	Partly unsatisfactory
----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

A financial analysis for the NWC was carried out at approval using a financial model developed by the Bank's Water and Sanitation Division, based on unqualified financial audited statements and in accordance with international financial reporting standards. The analysis concluded that operating revenues would be sufficient to cover operation, maintenance, and administrative expenses and to finance all debt obligations derived from financial liabilities. The NWC was therefore considered a viable utility for Bank financing.

In addition, a cost-benefit analysis (CBA) at approval evaluated three separate parts of the program using a discount rate of 12% (the Loan Proposal did not explain why only these parts of the program were assessed):

- Improvement of the KSA water system, finding an economic rate of return (ERR) of 27.3% and net present value (NPV) of \$77.3 million;
- Micro-metering project, finding an ERR of 53.6% and NVP of \$4.6 million; and
- Energy efficiency projects, finding an aggregate ERR of 253% and NPV of \$20.6 million.

The PCR carried out two ex-post CBAs under the same methodology as that used in the ex-ante analysis, on improvements in the KSA water system and the micro-metering project. The combined cost of the interventions in these CBAs was \$91.5 million, or 74% of total project costs. OVE notes that it is not clear how these costs are consistent with the investment costs

## 7. EFFICIENCY

used in the CBA report, given that the KSA water supply improvement investments were estimated at US\$91.6 million (table 2.1), equivalent to US\$74.8 million in social prices (table 2.5), and the investment costs of the micrometering project were estimated at US\$7.2 million.

For the KSA service improvement project, the estimated benefits included the benefits for the additional amount of water consumed during dry months, and the savings in the costs of operations and maintenance of NWC due to reduction of losses and improved energy efficiency. The Bank's Simulation Model of Public Works (SIMOP) software was used to derive benefits. Costs were the investment costs actually incurred, using conversion factors for equipment and materials and for skilled and unskilled labor. With a time horizon of 30 years and discount rate of 12%, the analysis found an NPV of \$50 million and ERR of 19.7%. A sensitivity analysis varying demand elasticity, population growth, and operations and maintenance cost savings found that the results were robust to changes in assumptions, with the ERRs ranging from 14.0% to 19.9%. OVE notes that the ex-ante evaluation used a time horizon of 20 years and that this was increased to 30 years in the ex-post analysis, and it is not clear that the ERR will remain above the 12% with a reduced timeframe of benefits. Also, in the flow of the SIMOP simulations, some periodic negative costs (i.e. savings) are included in the analysis from year 2021 onwards, without explanation. Finally, the use of conversion factors that transform the "financial" costs in "economic" costs, ranging from 0.66 to 0.897, and effectively reducing the cost side of the CBA, is not clearly justified.

For the micro-metering project, the estimated benefits resulted from decreased production costs (as consumers reduced consumption in response to being charged for water usage). The analysis used the same elasticity of demand, -0.2, as estimated for the project's second component. Costs were the investment costs actually incurred, using conversion factors for equipment and materials and for skilled and unskilled labor. With a time horizon of 20 years, considering replacement costs (as the economic life of the micrometers is estimated at 10 years), and discount rate of 12%, the analysis found an NPV of \$2.4 million and ERR of 22%. A sensitivity analysis found that the feasibility of the project was sustained under most values within the usual range for water demand elasticity, with an ERR of -2.2% with elasticity of demand at -0.1, 63.5% with elasticity of demand at -0.4, and 109.9% with elasticity of demand at -0.6.

For both CBAs, the ERR exceeded the discount rate. There were other factors that negatively reduced efficiency in the project's early stages. Disbursements were low during the project's first three years, primarily due to procurement issues related to establishment of the NRW co-management contract, contributing to the project's eventual extension by five years. It was in "Problem" status in 2013 and "Alert" status in 2015. However, its status was "Satisfactory" in all other years of execution.

Given the observations noted above, OVE disagrees with Management's rating efficiency **Excellent** and rates efficiency **Satisfactory**.

Efficiency rating	Satisfactory
-------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

Operation and maintenance of project-supported infrastructure is currently being conducted in accordance with manufacturers' recommendations and/or best engineering practices, with NWC's capacity to do so having been strengthened by the project. The revenue to operating cost ratio remained positive in 2022. Recipients of improved services will plausibly realize socio-economic benefits over time. Similarly, the project, through the co-management arrangement for NRW reduction, strengthened NWC's capacity to keep NRW water down on its own or in association with any future contractual arrangements. Further investments in pipe replacement and other actions, however, will be needed to maintain the necessary conditions for sustained low NRW levels. To this end, NWC has engaged in a follow-up performance-based contract to reduce NRW in Portmore and is preparing a business case for an island-wide NRW reduction public-private partnership.

### 2. Safeguards performance

The project was rated Category B, with potential negative impacts related to air pollution, noise, disturbance of biological communities, increased vehicular traffic, land and water pollution, and construction-related accidents, soil erosion, and community health, safety, and security. The potential also existed for disruptions to water supply systems in the absence of proper monitoring and maintenance, or for increased volume of wastewater resulting from increased water supply. An Environmental and Social Management Plan and Monitoring and Leak Prevention and Maintenance Plan were prepared. The PCR (p. 36) states that all works were undertaken in accordance with the recommendations of these plans, and that there were no outright negative impacts associated with the operational phase of the project. However, no documentation was provided to confirm these statements.

There are no reported unmitigated risks to continuation of results. The PCR reports that there was compliance with environmental and social management plans. OVE therefore agrees with Management's rating of sustainability **Excellent**.

Sustainability rating	Excellent
-----------------------	-----------

## 9. OVERALL OUTCOME

Based on strong fit with country development needs and realities, alignment with Bank strategy at approval and at closing (but not for the 2016-2021 strategy period), and sound vertical logic (with some reduction in relevance as activities were adjusted under the second component), OVE agrees with Management's rating of relevance **Satisfactory**. With two objectives rated Partly unsatisfactory and one objective rated Excellent, and plausible attribution of observed outcomes to the project's interventions, OVE disagrees with Management's rating effectiveness **Satisfactory**. OVE rates effectiveness **Partly unsatisfactory**. Given the positive results of CBAs covering 74% of total project costs, but issues with the methodology used for the CBAs and other issues beyond the CBAs negatively impacting efficiency, OVE disagrees with Management's rating efficiency **Excellent**. OVE rates efficiency **Satisfactory**. There are no reported unmitigated risks to continuation of results. OVE agrees with Management's rating of sustainability **Excellent**.

## 9. OVERALL OUTCOME

With these ratings, OVE does not agree with Management's overall rating of the project Successful. OVE rates the project overall **Partly successful**.

Overall outcome rating	Partly successful
------------------------	-------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

Project design was sound and of good technical quality. The development logic was well presented, and the M&E framework contained adequate and comprehensive measures of achievement of intended outcomes. The Loan Proposal (p. 9) presented a cursory assessment of risks, noting that procurement and financial management risk was considered "medium" and specifying ongoing Bank supervision as the sole mitigation measure. An Institutional Capacity Assessment at appraisal concluded that the NWC had sufficient capacity and technical know-how to implement the operation, and that the project's fourth component would fill identified gaps in NWC's management of information systems. The project's final evaluation noted that the initial time frame planned for implementation was overly ambitious.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

The Bank worked closely with the NWC and executing agencies, smoothly managing the adjustments to project components in line with the government's request to prioritize water and sanitation services in Port Antonio. The Bank notified the government that the addition of wastewater and drainage interventions would misalign the project's activities with its objectives. Regular inspection visits and missions facilitated discussions between the Bank, government, and executing agencies to discuss implementation status and resolve issues in a collaborative manner. The Bank provided technical assistance (JA-T1118, *Support to NWC for Improvements in Corporatization and Institutional Strengthening*) to support NWC's capacity to reduce NRW.

Quality of supervision rating: Satisfactory

OVE agrees with Management's rating Bank performance **Satisfactory**.

Bank performance rating	Satisfactory
-------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

The NWC, as executing agency, was to establish a dedicated Program Executing Unit (PEU), comprised, at minimum, of a program manager (PM), two engineers, a procurement specialist, and a financial management specialist (Loan Proposal, p. 12). The PEU/PM had responsibility for monitoring and progress reporting through submission of two semi-annual progress reports across the program's lifetime. Independent evaluators were to be hired to conduct mid-term and final evaluations. The PEU was to develop a system for gathering and maintaining data related to results framework indicators and to specify indicator baselines, assisted by an

## 11. BORROWER PERFORMANCE

evaluation consultant to be hired during the first semester of execution. A Program Steering Committee (PSC), including representatives from the NWC, Ministry of Housing, Environment, and Water, Ministry of Energy and Mining, Planning Institute of Jamaica, Ministry of Finance, and other stakeholders was to provide strategic direction, coordination, and support for program execution.

The overall quality of the PEU's reporting was good, though the PCR (p. 38) states that there was room for improvement in the presentation of data. Procurement issues in the project's early years, especially for the contract for the NRW Reduction Program, contributed to significant delays. Government-requested adjustments to project activities under the second component created misalignment between the project's investments and achievement of its objectives. Changes to the Board and executive management team at the NWC affected strategic direction and priorities, especially in the early years of project implementation, and the PSC was non-functional after the project's second year, pointing to missed opportunities for more effective project guidance and leadership.

With these shortcomings, the project did not complete many planned outputs and outcomes. OVE therefore disagrees with Management's rating Borrower performance Satisfactory, instead rating it Partly unsatisfactory.

Borrower performance rating	Partly unsatisfactory
-----------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 38-39) offers findings and recommendations along two dimensions: technical/sectoral and organizational/managerial. Its most compelling findings center on the need to prioritize interventions that are most ready for financing and critical to achievement of a project's objectives, the benefits that can accrue from having a project management team work closely with operations and contractor personnel, the need for meticulous (preferably electronic) record-keeping, and the importance of maintaining and adapting the role of a high-level project steering committee.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers most aspects of project performance in a candid, concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes, explaining in detail the project's vertical logic. Its data and analysis are internally consistent, and mostly consistent with supporting documents and matrices. The counterfactual analysis is detailed, objective-specific, and informed by relevant literature. The PCR's findings and recommendations, while brief, are insightful and should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country. However, there are minor shortcomings. The PCR's discussion of safeguards performance is not supported with documentation.

Quality of PCR rating	Good
-----------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA				
<b>Project name</b>	Integrated Support to Jamaica Social Protection Strategy			
<b>Project number(s)</b>	JA-L1053			
<b>Loan number(s)</b>	3565/OC-JA			
<b>Original amount</b>	US\$50,000,000			
<b>Approval year</b>	2015			
<b>Original closing date</b>	11/25/2019			
<b>Actual closing date</b>	02/21/2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Jamaica			
<b>Executing agency</b>	Ministry of Labor and Social Security			
<b>Sector</b>	Social investment			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$50,000,000 (IDB US\$50,000,000)	US\$50,000,000 (IDB US\$50,000,000)		
<b>Co-financing</b>	US\$0	US\$0		
<b>Cancelled amount</b>		US\$0		

2. SUMMARY RATINGS		
	Management (2020 PCR Guidelines)	OVE (2020 PCR Guidelines)
<b>Overall outcome</b>	Highly successful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Bank performance</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Borrower performance</b>	Excellent	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by:</b>	Gabriela Pérez Yarahuán	
<b>Reviewed by:</b>	Monika Huppi	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The general objective of the project was to support consumption, protect and promote the human capital accumulation of the beneficiaries of PATH (Program of Advancement through Health and Education), and strengthen the overall capacity of the MLSS (Ministry of Labour and Social Services) to improve quality and access to the wide range of social services provided by the MLSS to the poor and vulnerable.

The LP for this project does not stipulate specific objectives. However, the PCR reported on three specific objectives that satisfactorily disaggregate the general objective.

Objective number	Objective name
<b>Objective 1</b>	Support consumption of the poor and vulnerable population covered by the PATH program
<b>Objective 2</b>	Protect and promote human capital accumulation of PATH beneficiaries
<b>Objective 3</b>	To strengthen the overall capacity of MLSS to improve quality and access to the network of social services provided by the MLSS to the poor and vulnerable population

OVE will follow the PCR and use the above three objectives.

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

To meet its objectives, the project established four components:

**Component 1: Cash Grants** (US\$45,000,000 original amount; US\$45,000,000 actual amount). This component financed the cash transfers to children and pregnant and lactating women in existing beneficiary households. No major expansions of PATH were considered. According to the LP, the component would cover 41% of cash grants to children and pregnant women, which represented about 29% of total PATH grants.

**Component 2: Enhancing the services of PATH** (US\$2,704,000 original amount; US\$2,746,895 actual amount). This component aimed at improving the efficiency and effectiveness of PATH and improving and strengthening financial and operational administration of the program. Specifically, the component was established to finance the following activities: i) continued implementation of parenting program for families with children 2-6 years old and a communication campaign with social messages using technology to reinforce parenting advices delivered in the workshops to promote father's involvement and household compliance with conditionalities, as well as the strengthening of the National Parenting Support Commission (NPSC) for its strategic oversight of the pilot; ii) the design of a new payment system for cash grants; iii) development of stronger linkages between social assistance and employment programs by strengthening institutional capacity for active labor market policies expanding welfare-to-work schemes with the OJT, as well as strengthening ELE programs fostering collaboration with the private sector; iv) updates of the PATH's Beneficiary Management Information System (BMIS) and Bank Reconciliation System (BRS) in keeping with good financial management practices and v) strengthen planning to deliver the school feeding subsidy to PATH beneficiaries.

**Component 3: Modernization of social security services provided by the MLSS** (US\$1,309,000 original amount; US\$1,169,835 actual amount). This component was included to finance activities aimed at strengthening and consolidating the MLSS capacity to oversee

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

and provide a network of social and labor services as set forth in the Social Protection System (SPS). Specifically the component had the purpose of implementing core management and information systems in the MLSS, namely: i) a documentation management system for all social services; ii) a client management system that will serve as registry of beneficiaries of all social services provided by the MLSS with the capacity to monitor in real time the delivery of those services, and iii) upgrade of the customer service facilities in line with the theme of improved service delivery. Additionally, the component would provide resources to improve the organizational structure and functions of the MLSS and to strengthen the National Council for Senior Citizens (NCSC) with the development of a strategic plan.

**Component 4: Administration and Evaluation** (US\$837,000 original amount; US\$263,798 actual amount). This component was renamed as Program Administration, Audit and Implementation. Its purpose was twofold. First, to support the project administration with additional staff to strengthen project management, monitoring and procurement functions. Second, to finance evaluations for the parenting pilot intervention and the On-the-Job Training (OJT) program, as well as to pay for the tracer study on PATH beneficiaries. The actual amount of this component reflects the costs of the evaluations and tracer study, but other costs not included in this component include the cost of monitoring, evaluation, and IT staff (US\$553,664).

The project design did not experience any major change after approval. However, the project was extended two more years to complete the customer service upgrades and the PCR states that it suffered further delays due to COVID-19.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The available data for Jamaica at the onset of the operation showed poverty rates close to 20%, and extreme poverty at 7.3%, with more prevalence among children and female headed households. According to the Jamaica Survey of Living Conditions (JSLC), consumption fell during the period 2007-2012 and the fall was more acute for poorer households.

Youth unemployment in 2013 was high, reaching 33% among the 20-24 age group. The School to Work Transition Survey reported that in 2013, transitions into the labor market were shorter and with better outcomes for youth with higher educational attainment, and that only 25% of the employed youth have formal sector employment.

The JSLC also provided information regarding inequalities in Early Childhood Development (ECD). Comparisons between the 20% with the lowest consumption levels (Q1) and the 20% with highest consumption (Q5) showed that the children in the poorest households were less likely to have a father figure at home, to count or name things, have toys that helped them identify colors, shapes, and sizes, and were less likely to engage in developmentally appropriate activities with adults. Furthermore, the LP states that self-reported parenting practices show excessive use of corporal and psychologically aggressive discipline methods in general, which hinders children's development and opportunities in life.

## 5. RELEVANCE

The information above, plus the cumulative evidence on the effects of conditional cash transfers in many Latin American countries, shows an adequate alignment of the project's objectives with the country development needs.

### 2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities

There are two CS that encompass the period of implementation of this project. First the CS for 2013-2014 (GN-2694-2), extended until November 1<sup>st</sup>, 2016 (GN-2694-7). The second CS is for the period 2016-2021 (GN-2868).

The project's general and specific objectives are clearly aligned with the following strategic areas and objectives:

CS (2013-2014)	Strategic Area 2, " <b>Social Protection and Safety</b> ", Strategic Objective <b>SO 2.1 Strengthen the social safety net</b> , and <b>SO 2.2 Improve the impact of the social safety net</b> .
CS (2016-2021)	Strategic Area 3, " <b>Reinforce human capital protection and development</b> ", <b>SO 3.3, Support consumption, protect and promote the human capital accumulation of the poor and vulnerable</b>

### 3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)

The project design is aligned with specific objectives 1 and 2, though the vertical logic for the latter was somewhat affected by lacking alignment with country realities (see below). For specific objective 3, the vertical logic had shortcomings.

For the first specific objective, "*support consumption of the poor and vulnerable population covered by the PATH program*", the financing for the cash grants would cover nearly 30% of PATH beneficiaries, the majority of which are in the first quintile of the population with lower consumption levels.

For the second specific objective, "*protect and promote human capital accumulation of PATH beneficiaries*", the project included activities to promote human capital accumulation, particularly the continuation of the parenting pilot program for households with children between de ages of 2 and 6; planning to deliver the school feeding subsidy; and expanding welfare-to-work schemes with the OJT, as well as strengthening ELE programs and building stronger linkages with the private sector. However the project's goals were not commensurate with local implementation capacities. For the parenting program the PCR points out that "a combination of overly ambitious goals (for example in the intended number of participants in the [...] programme) with the underestimation of the necessary preparatory work (in terms of logistics)... (p.28) , resulted in a slow start-up of the programme that required modifying its time frame and scope. For the OJT intervention, the PCR points out that the expectation of finding private sector partners to implement the labour market interventions was questionable. These issues point of lacking alignment with country realities which in turn weakened the vertical logic related to the second objective.

## 5. RELEVANCE

For the third specific objective, “*to strengthen the overall capacity of MLSS to improve quality and access to the network of social services provided by the MLSS to the poor and vulnerable population*”, investments focused on information systems such as document management systems for social services, a beneficiary registry system that could monitor provision of services in real time, on improvement of customer service facilities and strengthening of the strategy for service delivery to senior citizens and a system to register them, as well as training of social workers and assessment of daycare services provided in some centers for senior citizens. However, the latter two activities were curtailed due to COVID19. While information systems that allow to monitor the provision of social services to the target population may help improve access and efficiency, it is not clear how such investments would improve the quality of services provided. Similarly, improved physical facilities alone are no guarantee for improved service quality. The cancellation of training of social workers and assessment of senior centers which arguably were aligned with the quality objective, further weakened the vertical logic related to objective .

Given the shortfalls in vertical logic with respect to objective 3 and the lack of alignment with country realities which also affected objective 2, OVE differs from Management’s rating of Excellent and rates relevance as “partly unsatisfactory.”

<b>Relevance rating</b>	Partly unsatisfactory
-------------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. OVE also validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on October 21, 2015 and reached eligibility on March 30, 2016. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix recorded in the PMR cycle following eligibility are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-June (first period) of 2016 for the purposes of this validation (PMR+E).

### **1. Assessment by objective**

OVE validated the project effectiveness against the three specific objectives indicated in section 3 of this validation.

#### **Objective 1: Support consumption of the poor and vulnerable population covered by the PATH program**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1.2 Coverage of the program <sup>a</sup>	Percentage	57.6	57.6	59.9	103.9	1
Average achievement ratio for objective 1						1

Note: Added by PCR and accepted by OVE.

The PCR mapped two indicators to objective 1. Indicator 1.1 (see objective 2) was defined in the startup plan. Indicator 1.2 was not part of the project’s design and was added by the PCR to “better reflect progress in achieving this objective.”

## 6. EFFECTIVENESS

Given that indicator 1.1 is not a direct measure of increased consumption and it is a better measure of efforts to help accumulate human capital as stated by the PCR, OVE mapped it to objective 2. This would leave this objective without any original indicator to measure progress, therefore, OVE is considering indicator 1.2 added by the PCR.

OVE agrees that this second indicator is an adequate to measure the objective. The PCR set the target equivalent to the baseline coverage. Given that coverage expansion was not an objective and that the government expected coverage to remain more or less stable, the target is reasonable and accepted by OVE.

Indicator 1.2 refers to the percentage of eligible population that receives the program. The target was to at least maintain the original program coverage, given that no major expansions were considered. The target was slightly exceeded. The loan financed about 29% of total cash grants contributing to the coverage of PATH during the period and consequently the consumption of the poor and vulnerable population. The achievement ratio for this indicator is 1.

Rating of objective 1: Excellent

### Objective 2: Protect and promote human capital accumulation of PATH beneficiaries

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
1.1 Compliance with the parenting pilot conditionalities for the 2-6 year group <sup>a</sup>	Percentage	55.0	70.0	75.0	133.0	1
2.1 Parenting skills index	Index	100	120	103.25	16	.16
2.2 Children 2-6 years old in PATH households that were disciplined with one or more corporal punishment methods in the last month	Percentage	54.0	45.0	36.4	196	1
2.3 Families in which the father or a man participates in at least half of the sessions of the Parenting Pilot Workshops	Percentage	0	45.0	100.0	222	1
2.4 PATH beneficiaries participating in on-the-job steps-to-work training between that are employed 6 months after initial placement	Percentage	0	40	ND	ND	0
2.4 a PATH beneficiaries participating in on-the-job steps-to-work training between 2015-	Percentage	0	40.0	80.5	201	1

## 6. EFFECTIVENESS

2018 still employed by Nov 2018 <sup>c</sup> .						
Men	Percentage	0	40.0	81.6	204	1
Women	Percentage	0	40.0	76.7	192	1
2.5 PATH beneficiaries receiving labor intermediation and training through Electronic Labor Exchange that are employed six months after initial placement	Percentage	0	30	N/D	N/D	0
<b>Average achievement ratio for objective 2</b>						<b>0.68</b>

Note: <sup>a</sup> Mapped by PCR under specific objective 1; OVE maps it under specific objective 2. <sup>c</sup> Proxy indicator for indicator 2.4 added by PCR and accepted by OVE

The PCR mapped five outcome indicators to objective 2 (with gender disaggregation for indicators 2.4 and 2.5). OVE adds indicator 1.1 as it is related to this objective, for a total of six indicators. Four of these indicators (1.1, 2.2, 2.3 and 2.4) achieved their targets, one made marginal progress (2.1) and one (2.5) could not be measured due to lack of data.

Indicator 1.1: the compliance with the parenting conditionality was measured as the percentage of the households in PATH with children in the ages between 2 and 6 that complied with the parenting pilot requirements. The original target was set at 70%, the actual percentage achieved was higher than expected at 75%. The achievement ratio for this indicator is 1.

Indicator 2.1: the parenting skills index was measured with the impact evaluation estimations from the parenting pilot, showing marginal improvement from the baseline and broadly missing its target. Some of the index variables provide some evidence of the improvements of the intervention are mentioned in the PCR, such as keeping the child healthy, providing nutritious food, encouraging creativity, disciplining children in love, encouraging good communication and playing with child consistently. However, worth noting here is that the parenting index was not clearly developed ex-ante due to a lack of precise definition, and thus this indicator had to be constructed ex-post. Also, the reasons of this marginal improvement are not clear in the PCR. The achievement ratio for this indicator is 0.16.

Indicator 2.2: the impact evaluation also served to estimate the percentage in children disciplined with corporal punishment, which decreased from the baseline of 54 to 36.4, almost doubling the target set. The achievement ratio for this indicator is 1.

Indicator 2.3: the participation of the male figure in the household to at least half of the parenting pilot workshops was met, reaching 100%, 55 percentage points above its set target. The achievement ratio for this indicator is 1.

Indicator 2.4/Indicator 2.4a: the precise indicator could not be calculated due to lack of data. Instead, the PCR used a proxy indicator that measured the percentage of beneficiaries trained between 2015 and 2018 who were still employed in November of 2018. OVE agrees that this indicator is an adequate proxy of the original with some caveats as this is a before-and-after measurement. The PCR reports that 80.5% of PATH beneficiaries that participated in the OJT programme were employed in 2018, surpassing the expected target of 40%. This indicator is disaggregated for male and female participants, showing a difference of 4.9 percentage points greater for male participants. The achievement ratio index for indicator 2.4a is 1.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 2.5: the project could not monitor the indicator related to the employment outcomes of PATH beneficiaries that received labour intermediation and training with ELE. The achievement ratio for this indicator is 0.

The average achievement ratio for objective 2 is 0.68; therefore, the objective is rated “partly unsatisfactory.”

Rating of objective 2: Partly unsatisfactory

**Objective 3: To strengthen the overall capacity of MLSS to improve quality and access to the network of social services provided by the MLSS to the poor and vulnerable population**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
3.1 Services provided by MLSS included in the Client Management System	Percentage	0	70	76	108.6	1
<b>Average achievement ratio for objective 3</b>						1

The PCR mapped one indicator to objective 3, which is the percentage of services provided by the Ministry of Labour and Social Services included in the Client Management System.

Indicator 3.1: OVE observes that this indicator may at best be an indirect measure of MLSS's institutional capacity to improve access to social services but not quality, nor is it clear how it would measure improved access by the poor and vulnerable population.. Given that this indicator at best is an indirect partial measure of the access part of the objective and does not measure the quality part, OVE rates this objective as partly unsatisfactory, although the target was achieved.

Rating of objective 3: Partly unsatisfactory

## 2. Outputs

Across the 4 components of the project, there were no adjustments to the 16 planned outputs. The overall performance ratio for the output indicators is 0.94. The outputs that had a lower achievement ratio correspond to component 2 (enhancing the services of PATH). These were the number of cell phone text messages about the parenting component with an achievement ratio of 0.57 and the review and upgrade of financial systems with an achievement ration of 0.5. Worth noting are the delays in important outputs that were achieved until 2020 or 2021, well beyond the original closing date. These delays included the feeding subsidy strategic plan, the customer service center refurbishment, and the new client management system for the MLSS. This last output was key for specific objective 3.

Based on the ratings of “excellent” for the first specific objective, “partly unsatisfactory” for the second, and third objective, according to the 2020 PCR Guidelines, effectiveness is rated as “partly unsatisfactory.”

(Management: Satisfactory)

<b>Effectiveness rating</b>	Partly unsatisfactory
-----------------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

An ex-post cost benefit analysis (CBA) was conducted for the project following closely the framework developed for the ex-ante CBA. The ex-ante CBA estimated the benefits of PATH CCT in terms of the increased future earnings that result from increased years of schooling. The PCR also included the results of the CBA for the parenting pilot.

The benefits estimated in the ex-post CBA were based on the expected future income of the beneficiaries associated with higher labour productivity as a result of additional years of education. The costs considered include administrative expenses (8%) and costs associated with institutional strengthening and expenditures scheduled for assessment, monitoring and tracking, deadweight loss from raising taxes, and the opportunity costs for participants (12.5%).

The main assumptions of this CBA are an increase of schooling of 6% for a year of receiving PATH, an increase of future earnings by 6.7% per year of additional schooling (based on Mincer regression) and a discount rate of 4%. The estimates consider the number of beneficiaries as of December 2019, a base salary equivalent to the minimum wage, a time horizon over the working life of the beneficiaries equal to 65 years of age. With these assumptions the net benefit per participant is \$7,354, the benefit-cost ratio (BCR) is estimated at 2.68 and the internal rate of return (IRR) at 9.7. The CBA shows calculations for different parameters on the impact of PATH on schooling (4%, 6%, 8%) and on the impact of schooling on wages (6.7%, 8%, 9.5%). A sensitivity analysis is done for discount rates of 8% and 12%.

The assessment of the CBA, particularly its underlying assumptions, raises some concerns which are grounds to question its conclusions. These concerns are the following:

- The estimation of benefits is based on the key assumption that increases in school attendance translates into higher school attainment. Rigorous research on the effects of CCT has shown positive short-term effects on school enrollment and attendance (including the case of PATH with increases of 0.5 pp on attendance). However, the evidence on academic performance and attainment is mixed or less developed for long-term effects. The PCR references literature to substantiate the 6% increase in school attainment. However, the literature cited does not document observed school improvements in attainment, it shows improvements in enrollments and attendance. Given the current state of existing evidence, the decision to use 6% (or the range between 4 and 8 percent for the sensitivity analysis) as the effect of PATH on attainment is questionable.
- The CBA does not include the costs of the transfers to beneficiaries with the argument that, from a societal point of view, pure transfers to the poor do not represent a cost. This approach has been used in other CCT evaluations; however, this perspective does not take into account leakages of transfer payments.
- The CBA considers 8% of administrative costs which is tune with other CCTs in the region as shown by existing studies. It also includes 12.5% of the value of transfers for the cost of raising taxes to fund the transfers and for beneficiaries' private costs of complying with conditionalities. However, no justification is given for the 12.5% value and no sensitivity analysis is carried out related to these costs.
- Using a discount rate lower than the established 12% in the PCR guidelines requires a clear justification. The PCR argues for the existence of important externalities that CCT projects have and puts forth examples of recent research that uses rates lower than 12%. The types, extent, and benefits of possible externalities are not explicitly mentioned in the PCR. Additionally, assuming a 4% discount rate is on the lower bound

## 7. EFFICIENCY

of the existing literature, with no specific justifications for choosing this level of rate, albeit the sensitivity analysis.

- The sensitivity analysis betrays errors which raise questions about the validity of IRRs presented. Specifically, the value of the IRR presented in the PCR changes depending on different discount rates used. However, when calculating the IRR, no discount rates should be applied, as the the IRR is the discount rate which results in an NPV of 0.

The CBA for the parenting pilot assumes benefits of 12% higher wages for the 1,537 parenting program participants (75% minimum wage taken as the base for the income increase). Costs equal the amount provided to finance the parenting pilot (no opportunity cost or tax collection costs are assumed here). The discount rate used is 4%. With these assumptions the estimated BCR is 3.87and the IRR is 17%. The lack of robust justification for the 12% increase in wages and the lack of inclusion of other costs make these results questionable.

Given the concerns above, OVE cannot base its rating on the CBA presented and uses CTOA as stated in the PCR guidelines. The PCR shows that relevant PMR ratings were “satisfactory” throughout the life of the project. Therefore, in accordance with the PCR guidelines, efficiency is rated “partly unsatisfactory”.

(Management: Excellent)

Efficiency rating	Partly unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

To support consumption of the poor and vulnerable population (specific objective 1) the GOJ allocated further financing and committed to supporting PATH, assuring the continuation of this long-lasting and signature SSN program in Jamaica. However, several outcomes, corresponding to specific objectives 2 and 3, face conditions that may hinder their continuation.

To advance in the protection and promotion of human capital accumulation of PATH beneficiaries (specific objective 2), the project had outcomes related to the parenting pilot which are unlikely to be continued due to the small staff and limited resources of the NPSC (National Parent Support Commission) to undertake the activity given the high cost of implementation. On the labour market interventions, PCR acknowledges challenges for sustainability due to the uncertainty that the team in place will be available to continue these activities and the need of the MLSS to expand key partnerships with training providers and employers, some of which has not been able to conclude.

To strengthen the overall capacity of MLSS to improve quality and access to the network of social services (specific objective 3), the project facilitated the refurbishment and upgrading of the customer service areas but there is no information on whether there are plans to continue to finance their maintenance and updating.

### 2. Safeguards performance

The program was classified as Category “C”. There are no significant negative social or environmental risks associated with the activities, as per the Environment and Safeguards Compliance Policy (OP-703).

## 8. SUSTAINABILITY

Given the information provided, OVE finds that there are still significant risks to the continuation of the project's outcomes in two of the three specific objectives. OVE disagrees with Management's rating and rates sustainability as "partly unsatisfactory."

(Management: Excellent)

Sustainability rating	Partly unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 9. OVERALL OUTCOME

The project's objectives are aligned with country development needs and IDB Country Strategies with Jamaica at approval and closure. It presents weaknesses in its vertical logic, for specific objectives 2 and 3. Therefore, the relevance is rated as "partly unsatisfactory." On effectiveness, the first specific objective is rated as "excellent" the second and third as "partly unsatisfactory". The limitations on effectiveness stem from low performance on key indicators, the lack of data for estimation of others, and the inadequacy of the indicator for specific objective 3. The overall rating for effectiveness is thus "partly unsatisfactory." On efficiency, the rating is "partly unsatisfactory" given shortcomings of the CBA, but "satisfactory" CTOA ratings. Finally, sustainability is rated as "partly unsatisfactory" given that several outcomes, corresponding to specific objectives 2 and 3, are unlikely to be sustained.

Given the described ratings for this project, OVE's overall outcome rating differs from that of Management and qualifies it as "partly unsuccessful."

(Management: Highly successful)

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

The project adequately identified the social and economic conditions that made the intervention relevant given the country's needs. The project intended to test additional components (parenting program and OJT) to the conditionalities of the PATH program to strengthen the human capital of participants. Additionally, it sought to improve quality and access to social protection network services provided by MLSS. The PCR points out that the project design was not commensurate with the Government's implementation capacity and that the assumption that private sector partners could be found to implement the labor market component were unrealistic. The project was insufficiently prepared and not ready for implementation, it lacked clarity on implementation arrangements and detailed designs which in turn led to implementation delays. The specification of indicators was not clear from the inception which represented several challenges for measurement. The Bank did not ensure that data for all indicators could in fact be collected. Furthermore, the necessary steps to integrate the project within the MLSS (beyond PATH) were not anticipated affecting not only timely capacity building (e.g., ELE) but also the sustainability of the project and limited commitment for the parenting pilot and the OJT.

## 10. BANK PERFORMANCE

Based on the above shortcomings, OVE disagrees with Management's rating of "excellent" and rates quality at entry "partly unsatisfactory."

Quality at entry rating: Partly unsatisfactory

### 2. Quality of supervision

The Bank supported the executing agency requirements in various important activities for the project, such as, providing exposure to successful models in other countries for ELE staff and in the parenting education component with the development of the curriculum and the operations manual. However, there were shortcomings in the identification and resolution of threats to the achievements of the specific objectives, for example the concentration of project administration activities in the small Project Implementation Unit (PIU) in the MLSS with limited staff, and lack of interagency coordination. Provisions to measure and monitor two indicators (impact and output) were not made due to miscommunication problems on the side of the Bank. Furthermore, there was no plan or provisions made to ensure the sustainability of the project's outcomes, such as the uptake and continuation of the parenting pilot.

Quality of supervision rating: Partly unsatisfactory

<b>Bank performance rating</b>	Partly unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

While the executing agency implemented changes which facilitated disbursements and funds were well managed, the project was not fully integrated into the MLSS, the recruiting of staff suffered delays affecting project at startup, the collaboration with private sector partners to implement the labour market interventions faced challenges, and bureaucratic process lacked efficiency, the PCR also points to lacking support and ownership from some agencies involved in project implementation. Furthermore, the Government failed to ensure staffing and resources for the sustainability of the parenting and labor market initiatives.

In light of these shortcomings, OVE rates borrower performance as "partly unsatisfactory."

(Management: Excellent)

<b>Borrower performance rating</b>	Partly unsatisfactory
------------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The conclusions and lessons learned described in the PCR refer to project technical issues (strengthen the results chain, assess the monitoring capabilities, define project indicators, attention to preparatory work); organizational and managerial (government readiness, adequate support to PIU); processes and public actors (verification of stakeholder's commitment and development of a sustainability plan).

## 12. LESSONS LEARNED

A summary of the most relevant recommendations presented in the PCR:

- The designing phase needs to clearly define project indicators, pay attention to preparatory work, and assess whether the scope of the activities correspond to institutional capacity.
- Including policy innovations, like the parenting pilot, requires government readiness to implement those that have a chance to be scaled up.
- The project administration component needs to explicitly incorporate processes and resources to support the PIU.
- Commitment and coordination from different stakeholders need to be sustained throughout the duration of the project to achieve adequate performance.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines and it covers all dimensions of project performance assessment and contains useful lessons. However, OVE finds flaws in the following areas: consistency of ratings with the evidence provided, quality of analysis, and clarity in the presentation of information.

The PCR's ratings for sustainability, Bank and Borrower performance are not consistent with the evidence presented.

On the quality of the analysis, OVE finds shortcomings on the CBA which prevented its use as a basis for the efficiency rating.

Finally, information presented is confusing at times, for example, the parenting skills index (indicator 2.1) is shown in the results matrix with a baseline value of 100 and an actual achievement of 103.25, while the text (Parr.2.29) states that the parenting index increased from 61.6 to 63.6%, results taken from the impact evaluation (the impact evaluation report was not available for this validation). Also, in Appendix 2 (parenting skills computation) it is not clear if the table provided has all the variables included in the index or why the variable on child physical punishment appears as positive.

OVE rates the quality of the PCR as "fair."

Quality of PCR rating	Fair
-----------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa para mejorar la calidad del empleo en México			
<b>Número(s) de proyecto</b>	ME-L1289			
<b>Número(s) de préstamo</b>	5026/OC-ME			
<b>Monto original</b>	US\$800.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2020			
<b>Fecha original de cierre</b>	5/11/2022			
<b>Fecha real de cierre</b>	1/11/2021			
<b>Instrumento</b>	PBP			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>				
<b>Prestatario</b>	Estados Unidos Mexicanos			
<b>Unidad ejecutora</b>	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)			
<b>Sector</b>	Inversiones sociales			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$800.000.000 (BID US\$800.000.000, GdM 0)	US\$800.000.000 (BID US\$800.000.000, GdM 0)		
<b>Cofinanciamiento</b>	N/A	N/A		
<b>Monto cancelado</b>	N/A	N/A		

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	N/A (PBL)	N/A (PBL)
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Carolina Romero Perez Grovas	
<b>Revisado por:</b>	Monika Huppi	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo de desarrollo de esta serie programática es mejorar la calidad del empleo en México mediante mejor representación laboral, menores costos de resolución de conflictos laborales, mayores tasas de cobertura y menores costos de seguridad social. El objetivo de esta primera operación fue mejorar la calidad del empleo mediante el apoyo al diseño de reformas laborales normativas con los siguientes objetivos específicos:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar la defensa de los derechos laborales
Objetivo 2	Mejorar la justicia laboral
Objetivo 3	Mejorar el funcionamiento de la seguridad social

En la tabla anterior se han incluido los objetivos específicos enunciados en la Propuesta de Préstamo (PP) y son consistentes con el Reporte de Conclusión del Proyecto (PCR) y la Matriz de Resultados (MR).

Este fue la primera operación de una serie Programática de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP) planificada de dos préstamos consecutivos. El PCR señala que, la segunda operación no fue solicitada por el Gobierno de México (GdM) debido a su manejo de endeudamiento (PCR, p.8).

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

El PBP fue aprobado con los siguientes cuatro componentes:

**Componente 1: Sostenibilidad Macroeconómica.** Este componente buscaba contribuir a la estabilidad del Marco General de Políticas Macroeconómicas.

**Componente 2: Marco normativo para mejorar la calidad de los empleos.** Este componente buscaba fortalecer la representatividad y democracia sindical, incluido el requisito legal para que, en la integración de las directivas sindicales se establezca la representación proporcional por género. Así como, legitimar los contratos colectivos existentes con la finalidad de fortalecer el poder de negociación de los trabajadores para mejorar sus condiciones de trabajo.

**Componente 3: Marco normativo y uso de tecnología para mejorar la resolución de los conflictos laborales individuales.** Este componente buscaba crear los Tribunales Laborales para una resolución más expedita de los conflictos laborales, así como crear un proceso de conciliación prejudicial para disputas laborales con la finalidad de reducir los tiempos para la impartición de justicia laboral, enfocándose en la conciliación temprana y rápida, promover juicios predominantemente orales, así como garantizar una asesoría de los trabajadores para que entiendan sus derechos y posibilidades en una disputa laboral. Incluido el apoyo al requisito legal que el empleador se abstenga de dar de baja de la institución de seguridad social en la que se encuentra afiliada la trabajadora embarazada sea despedida, cuando al juicio del Tribunal Laboral existan indicios suficientes para presumir que fue separada por ello.

**Componente 4: Marco normativo para mejorar el funcionamiento de la seguridad social.** Este componente buscaba mejorar la fiscalización de las obligaciones de seguridad social y clarificar prácticas prohibidas (incumplimiento de obligaciones laborales, de seguridad social o el registro de un trabajador con un salario menor al que realmente recibe), otorgar el derecho de la seguridad social a las personas trabajadoras del hogar (90% son mujeres) y mejorar los rendimientos del ahorro para el retiro a través de menores comisiones.

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

La Matriz de Políticas fue la siguiente:

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
<b>Componente 1. Sostenibilidad macroeconómica</b>		
1. Contribuir a la estabilidad del Marco General de Políticas Macroeconómicas.	1.1.1. Mantener un marco macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política Sectorial y en lo establecido en la presente matriz de políticas.	1.2.1. Mantener un marco macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política sectorial.
<b>Componente 2. Marco normativo para mejorar la calidad de los empleos</b>		
2. Fortalecer la representatividad y democracia sindicales.	2.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que incluya los siguientes elementos para fortalecer la representatividad y democracia sindicales: (i) que las disputas en materia sindical sean resueltas por Tribunales Laborales; (ii) marque como ilegal la interferencia patronal en las actividades sindicales; (iii) que las elecciones sindicales se lleven a cabo a través del voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores; (iv) cree un órgano independiente que se encargará de verificar mediante voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores, que a mayoría apoya el contrato colectivo de trabajo (CCT) y llevar el registro de todos los CCT; y (v) requisito que en la integración de las directivas sindicales se establezca la representación proporcional de género.	2.2.1. Publicar en el Diario Oficial de la Federación un protocolo que garantice la entrada en vigor en al menos 10 entidades federativas para la elección de las directivas sindicales, supervisados por el nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, que incluya: (i) las elecciones se llevarán a cabo mediante el ejercicio del voto de los trabajadores; (ii) exigencia de un padrón de los miembros del sindicato con derecho a votar; y (iii) un sistema de verificación del cumplimiento de las normas establecidas para las elecciones.
3. Legitimar los contratos colectivos existentes.	3.1.1. Elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación un protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes, con vigencia hasta que el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral inicie sus funciones, que incluya lo siguiente: (i) la legitimación del contrato existente tendrá que ser aprobado por la mayoría de los trabajadores cubiertos a través del voto personal, libre, directo y secreto; (ii) que el sindicato proporcione un listado de trabajadores con derecho a votar; (iii) que los trabajadores se presenten a votar con una identificación oficial; y (iv) que la votación sea supervisada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por un fedatario público.	3.2.1. Elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación un protocolo que garantice la entrada en vigor en al menos 10 entidades federativas de los procesos para la aprobación y legitimación de los contratos colectivos, supervisados por el nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, que incluya: (i) el contrato colectivo tendrá que ser aprobado por la mayoría de los trabajadores cubiertos; (ii) exigencia de un padrón de los miembros del sindicato con derecho a votar; (iii) que se verifique la identidad de los trabajadores; y (iv) que haya supervisión de las elecciones de la autoridad competente o de un fedatario público.
<b>Componente 3. Marco normativo y uso de tecnología para mejorar la resolución de los conflictos laborales individuales</b>		
4. Crear los Tribunales Laborales para una resolución	4.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo para crear Tribunales Laborales en el Poder Judicial para la resolución de los conflictos entre trabajadores y empleadores. La reforma deberá incluir el proceso	4.2.1. Inicio de operaciones de los Tribunales Laborales en al menos 10 entidades federativas con las

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

<p>más expedita de los conflictos laborales.</p>	<p>judicial con los siguientes elementos: (i) juicios predominantemente orales con la presencia del juez; (ii) una lista de prácticas improcedentes y sancionables por parte de los trabajadores, empresas, abogados, y funcionarios públicos; (iii) obligación a que el Tribunal, en el caso de un fallo condenatorio, avise al Instituto Mexicano del Seguro Social para la verificación de la inscripción debida del trabajador y la garantía de los derechos de seguridad social; (iv) obligación del uso del Sistema de Atención a Requerimientos de Información de Autoridad para la investigación de cuentas bancarias y el procedimiento de embargo y ejecución; y (v) prohibición que el empleador dé de baja de la institución de seguridad social en la que se encuentra afiliada la trabajadora embarazada que haya sido despedida, cuando a juicio del Tribunal existan indicios suficientes para presumir que fue separada debido a su estado.</p>	<p>condiciones del 4.1.1. de la primera operación de la serie programática.</p>
<p>5. Crear un proceso de conciliación prejudicial para disputas laborales.</p>	<p>5.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo y la publicación de la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral que establezcan un proceso de conciliación prejudicial de disputas laborales con las siguientes características: (i) de carácter obligatorio; (ii) con asesoría y provisión de información para los trabajadores en presencia del trabajador y en presencia del empleador o de un representante con facultades suficientes para obligarse en su nombre; (iii) con sanciones ante la no apariencia del empleador a la conciliación y con la terminación de la disputa ante la no apariencia del trabajador; (iv) con un límite de 45 días para el proceso de conciliación; (v) con la asignación de un buzón electrónico al trabajador y al empleador para recibir comunicaciones; y (vi) con la asignación aleatoria de notificaciones presenciales a los notificadores a fin de que el personal encargado actúe con imparcialidad.</p>	<p>5.2.1. Inicio de operaciones del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en al menos 10 entidades federativas con las siguientes características: (i) contar con personalidad jurídica y patrimonio propios; y (ii) cumplir con todos los requisitos de la Ley Federal del Trabajo en cuanto a la conciliación prejudicial de disputas laborales.</p>
	<p>5.1.2. Establecer el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral con las siguientes atribuciones: (i) emitir los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos necesarios para el debido cumplimiento de su objeto, los que serán vinculatorios para sus integrantes; (ii) elaborar las políticas, programas y mecanismos necesarios para instrumentar a nivel federal y local, una estrategia nacional para la implementación del Sistema de Justicia Laboral, que contemple la programación de compromisos y etapas de desarrollo; (iii) elaborar los criterios para la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional; así como los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas y de cooperación internacional; y (iv) promover la perspectiva de género en todas las acciones que se realicen para implementar la Reforma Laboral.</p>	<p>5.2.2. Enviar al Senado de la República una terna para la elección del director general del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y contratar al personal para el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en 10 entidades federativas a través concursos de carácter abierto.</p>

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

	<p>5.1.3. Crear la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con las siguientes atribuciones: (i) asesorar, orientar y coadyuvar con las entidades federativas en la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, en el marco de sus atribuciones y competencias; (ii) elaborar y proponer a los órganos e instancias federales y locales los programas, estrategias, mecanismos, criterios e instrumentos normativos necesarios para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, en el marco de sus atribuciones y competencias; y (iii) solicitar a los órganos e instancias federales y locales la información que requiera para la elaboración de informes, estudios, diagnósticos e indicadores que permitan identificar y evaluar los avances y el cumplimiento de metas en la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.</p>	<p>5.2.3. Transferir recursos a al menos 10 entidades federativas a través del Ramo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación para que lleven a cabo las acciones que les correspondan conforme a las disposiciones normativas aplicables en el marco de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.</p>
<b>Componente 4. Marco normativo para mejorar el funcionamiento de la seguridad social</b>		
6. Mejorar la fiscalización de las obligaciones de seguridad social.	<p>6.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que incluya disposiciones que desconozcan el efecto legal de estipulaciones que impidan o limiten el goce y ejercicio de los derechos laborales, como las siguientes: (i) la evasión del cumplimiento de obligaciones laborales y/o de seguridad social; y (ii) el registro de un trabajador con un salario menor al que realmente recibe.</p>	<p>6.2.1. Realizar un piloto para fomentar la inscripción a la seguridad social a trabajadores asalariados informales, con base en un análisis de las bases de datos del Servicio de Administración Tributaria y el Instituto Mexicano del Seguro Social.</p>
7. Otorgar el derecho de la seguridad social a las personas trabajadoras del hogar.	<p>7.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que regule el trabajo del hogar que incluya, al menos, lo siguiente: (i) obligación del registro de personas trabajadoras del hogar en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, especificando que esta obligación inicia su vigencia una vez que se realicen las adecuaciones y reservas legales necesarias; (ii) prohibición de contratación a menores de 15 años; (iii) obligación que el trabajo del hogar sea fijado mediante un contrato escrito; (iv) obligación de, al menos, las siguientes prestaciones: vacaciones, prima vacacional, pago de días de descanso; y (v) garantía de un descanso semanal de al menos día y medio ininterrumpido.</p>	<p>7.2.1. Realizar las adecuaciones y reservas legales para que el derecho al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social sea vigente para las personas trabajadoras del hogar.</p>
8. Mejorar los rendimientos del ahorro para el retiro a través de menores comisiones.	<p>8.1.1. Implementar un mecanismo para reducir las comisiones de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) a niveles competitivos internacionalmente en el periodo 2020 a 2024.</p>	<p>8.2.1. Reducir la comisión promedio ponderada de las AFORE en al menos 0,1 puntos porcentuales respecto a su nivel en 2019. Esta reducción debe ocurrir, a más tardar, en 2022.</p>
El GdM cumplió satisfactoriamente con los compromisos establecidos, acatando todos los mecanismos activadores programáticos establecidos en la Matriz de Políticas para dar lugar a la segunda operación. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el GdM hasta el momento no ha hecho la solicitud para la segunda operación por motivos que parecen estar relacionados con su manejo de deuda.		

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El Programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país expuestas en la PP. En el periodo 2018-2019, la economía mexicana ha presentado un comportamiento cambiante, en el 2018 con tasas de variación anuales positivas en el Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, en el 2019, México se enfrentó a una desaceleración económica, la cual se manifestaría con valores negativos a partir del segundo trimestre de 2019 (-0.2%). Esta situación continuó a lo largo de 2019, lo anterior como resultado de diversos factores de corte internacional, caída de la inversión, bajos niveles de consumo, entre otros, a los cuales se le sumó, en el 2020, la pandemia por COVID-19.

La mayoría de los empleos del mercado laboral mexicano son de baja calidad, lo que dificulta la reducción de la desigualdad laboral. En el [Índice de Mejores Trabajos 2018](#) del BID, México ocupa el lugar 13 de 17 países en América Latina (BID, 2018). En cuanto al empleo disponible, el porcentaje de la población desocupada descendió de 2010 a 2017, al pasar de 5.3 del total de la población económicamente activa (PEA) a 3.3. Sin embargo, la disminución del desempleo encubre situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones ([CONEVAL, 2018](#)) Entre marzo y julio de 2020, se perdieron casi un millón de empleos formales registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En julio de 2020 se presentó el nivel más bajo de puestos de trabajo desde el inicio de la pandemia ([CONEVAL, 2022](#)). Por otra parte, el 28,9% de empleados de empresas formales carecen de seguridad social ([INEGI, 2019](#)).

México es el país latinoamericano con la segunda defensa menos efectiva de los derechos laborales. La formalización del empleo en México es la puerta de acceso a las prestaciones laborales y la seguridad social. Por otra parte, la representación colectiva de los trabajadores tiene carencias y los sindicatos no siempre son instrumentos para mejorar las condiciones laborales de sus agremiados. Un 76% de los contratos colectivos no mejoran la situación de los trabajadores respecto a los requisitos mínimos legales. Los trabajadores no siempre conocen el contenido de sus propios contratos colectivos, pues no existen procesos efectivos de elección sindical ni para aprobarlos ni para elegir a sus directivas sindicales. La resolución de los conflictos laborales individuales es prolongada, elevando los costos laborales. Tanto los procesos de conciliación como los juicios laborales tienen deficiencias, reduciendo los incentivos a contratar nuevos trabajadores para las empresas, limitando la efectividad de la defensa de los derechos laborales y reduciendo la calidad del empleo.

Por otra parte, las condiciones laborales en México han sido un tema de negociación con sus principales socios comerciales Estados Unidos y Canadá desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, a las cuales no se les dio cumplimiento cabalmente. Por ello, durante la negociación del nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), México aceptó mejorar las condiciones y el cumplimiento de los derechos laborales de sus trabajadores, el voto individual, secreto, y libre para los contratos colectivos y directivas sindicales, un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio para fomentar la conciliación y para encargarse del registro de sindicatos y contratos colectivos, así como la creación de tribunales especializados en el poder judicial para la resolución de disputas laborales. Derivado de lo anterior, la reforma laboral incorporó las condiciones comprometidas. El Banco participó en el análisis y la formulación de propuestas para la reforma laboral, lo que permitió que fuera más robusta técnicamente.

## **5. RELEVANCIA**

El PBP también estuvo alineado con las prioridades del gobierno, entre las que destacan: el [Plan Nacional de Desarrollo \(PND\) 2019-2024](#) que, plantea impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo para mejorar los ingresos laborales, aumentar la formalidad laboral y las prestaciones recibidas por los trabajadores. También se plantea en el eje de justicia y estado de derecho fortalecer las instituciones, los mecanismos, los instrumentos y los medios alternativos de solución de controversias, a fin de dar solución temprana a conflictos entre particulares y con autoridades para proteger los derechos de los trabajadores con especial atención a las mujeres y grupos históricamente discriminados, y en el [Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024](#) promueve el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva, así como el incremento de los ingresos laborales, y la inserción en un empleo formal con atención especial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal.

## **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

Al momento de aprobación, durante su ejecución y al cierre, el PBP estuvo alineado con la estrategia vigente de país del Grupo BID con México 2019-2024 ([GN-2982](#)) que tiene como objetivo estratégico el fortalecimiento del mercado laboral y señala que el Banco acompañará la implementación de reglamentaciones específicas de la Reforma Laboral. El PBP es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional ([AB-3190-2](#)), y se alineó con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad por medio de promoción de mejores condiciones laborales; (ii) Productividad e Innovación por medio de reformas legales para simplificar procesos y reducir costos para los empleadores; (iii) Integración Económica por medio de la implementación de nueva legislación laboral necesaria en el marco de un tratado comercial. Asimismo, se alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, al promover la inclusión de personas trabajadoras del hogar en la seguridad social, fomentar la inclusión de mujeres en las directivas sindicales y proteger a las mujeres embarazadas ante el despido; y (ii) Instituciones y Estado de Derecho por medio de la creación de nuevas instituciones para una gestión más eficiente de la política laboral. Adicionalmente, el PBP consideró al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 ([GN-2727-12](#)) respecto a: (i) beneficiarios de servicios de salud; y (ii) países con marcos reforzados de políticas de igualdad de género y diversidad.

## **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

La lógica del diseño de la serie fue adecuada ya que existe relación entre los productos previstos (medidas administrativas y legislativas), los resultados esperados (cambios en la gestión pública) y los objetivos del PBP y que se presentó una secuencialidad donde la Reforma Laboral detonaba una primera etapa enfocada a completar requerimientos normativos y técnicos, los cuales exigieron consensos políticos y sociales, y una segunda etapa de implementación del marco normativo y operativo para que los organismos responsables lo lleven a cabo. Cabe señalar, que cuando se aprobó el PBP en el 2020, muchos de los cambios normativos ya se habían o se estaban llevado a cabo, producido por el apoyo del Banco a través de diversas Cooperaciones Técnicas (CT).

El GdM dio cumplimiento a los mecanismos activadores para el programático II establecidos en la Matriz de Políticas con algunas demoras derivadas por la pandemia, así como por un contexto político que requirió de procesos más largos. Por otra parte, la única condición que no se cumplió conforme al diseño original fue el programa piloto para formalización de los

## 5. RELEVANCIA

asalariados informales en empresas formales<sup>1</sup>. El PCR explica que estos retrasos hubieran complicado la aprobación de la segunda operación en el último trimestre del 2022, como se había planeado originalmente, aunque una aprobación en el 2023 hubiera sido factible desde el punto de vista técnico, pues el Banco mantuvo su compromiso y continuó asistiendo la implementación de la Reforma Laboral a través de su apoyo técnico. A pesar de ello, el GdM no ha realizado la segunda solicitud por motivos que parecen estar relacionados con su manejo de deuda, por lo que no se materializó la segunda operación de la serie programática<sup>2</sup>. Dado el acompañamiento del Banco en la implementación de la reforma para el cumplimiento de los compromisos de la segunda operación y el hecho de que los compromisos, bajo la primera operación, estaban anclados a reformas legislativas, la lógica vertical no se afectó de manera significativa por la falta de solicitud de la segunda operación.

El PCR señala que, el nuevo modelo de gestión de conflictos a través de la conciliación en la primera audiencia, se ha enfrentado al bajo uso de las herramientas electrónicas para la notificación y falta que los operadores se adapten a la implementación de los nuevos procedimientos, lo que podría señalar cierta falta de alineación del diseño del programa con las realidades del país. Sin embargo, en su repuesta al borrador de esta validación la Administración proporcionó información adicional mostrando que el diseño del programa incluyó cursos en conciliación para fortalecer las capacidades de los trabajadores y que el desempeño en conciliación laboral ha ido mejorando desde la preparación del PCR. Esto indicaría que la lenta adopción de procedimientos nuevos se está resolviendo a través del tiempo y no era causada por una falta significativa de alineación de realidades del país.

Con base en la alineación con las necesidades del país, con la estrategia del Grupo BID (GBID) y con la lógica vertical del PBP, OVE está de acuerdo con la calificación de la Administración de relevancia Excelente.

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en los **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a los Principios y Directrices para PCR 2020.

El proyecto se aprobó el 15 de mayo de 2020 y alcanzó la elegibilidad el 16 de junio de 2020. De conformidad con los Principios y Directrices para PCR 2020, los cambios a la MR registrados en el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación son considerados para efectos de validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio 2020 (primer periodo) para propósitos de esta validación.

<sup>1</sup> No hubo cruce entre las bases de datos SAT-IMSS, por lo que para reducir su alcance (se enfocó en trabajadores independientes y no en los asalariados informales, contemplando ambos grupos). El PCR señala que, la modificación de este piloto y la revisión de su alcance no hubieran sido obstáculos para la aprobación de la segunda operación en tanto que, si bien el enfoque fue en trabajadores independientes, también existía la posibilidad de formalizar a los asalariados no formales.

<sup>2</sup> Las directrices 1.18 y 1.19 de la actualización 2020 de los [Principios y Directrices del PCR](#) establecen que, tras 24 meses del desembolso de la primera operación, si todavía no se realiza la segunda operación es necesario entregar el PCR.

## 6. EFECTIVIDAD

### 1. Análisis por objetivo

La serie programática buscaba mejorar la calidad de los mercados laborales mediante regulaciones y mecanismos que brindaran una mejor justicia en conflictos laborales, promover la formalidad del empleo, el incremento de los salarios y del rendimiento en el ahorro para el retiro. El Plan de Monitoreo y Evaluación (Plan MyE), en línea con el impacto esperado del programa expresados en la MR, incluyó una evaluación de impacto utilizando el método de diferencias en diferencias para analizar el efecto de las medidas de política en el porcentaje de disputas laborales que se resuelven mediante la conciliación, el registro real de los contratos colectivos de trabajo y la cobertura efectiva de seguridad social de las personas trabajadoras del hogar, así como una evaluación reflexiva del antes y después de la implementación de la reforma, dado que se tiene un cambio institucional a nivel nacional y que se contaría con información comparable en el tiempo. También se estableció una evaluación de procesos para determinar si la reforma realizó sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuyó al mejoramiento de la gestión.

La evaluación de impacto no se llevó a cabo, por lo que no se puede determinar los efectos netos atribuibles del PBP en los resultados logrados. Por otra parte, sí se realizó, de manera conjunta, la evaluación reflexiva y la evaluación de procesos<sup>3</sup>. El PCR señala que, la evaluación de procesos está incompleta, pues no incorporó el análisis cualitativo mediante entrevistas semiestructuradas que fue una de las tres dimensiones contempladas para la evaluación (PCR, p.16).

Adicionalmente, en el Anexo II del PCR se presenta una síntesis de la evaluación conjunta, pero no corresponde de manera completa con el alcance y lo planteado en el Plan MyE para ambas evaluaciones. Aunque, para efectos de la validación, no se contó con evidencia y hallazgos derivados de ejercicios robustos de evaluación, se pudo identificar la contribución de la Reforma Laboral en los resultados alcanzados.

Para evaluar la efectividad, se presenta el análisis sobre los resultados logrados por cada objetivo específico.

<sup>3</sup> El PCR justifica que, la razón para conjuntarlas fue la coincidencia en la dimensión temporal y comparación reflexiva-analítica de los resultados.

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 1: Mejorar la defensa de los derechos laborales

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional <sup>a</sup>	Índice	56,7	70,0	ND	ND	ND
Índice global de la Confederación Sindical Internacional (Indicador sustituto) <sup>b</sup>	Índice	5	3	3	100%	1.0
1.2 Incremento Salarial Contractual Real en la Jurisdicción Federal (promedio de últimos seis años)	Porcentaje	0,26%	0,35%	0,46%	220%	1.0
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1.0

<sup>a</sup> El Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional no se logró calcular derivado de que el Foro Económico Mundial (FEM) dejó de publicar el Reporte de Competitividad. Al ser un indicador que su cálculo no está bajo el control del BID ni del país, sino su cancelación fue responsabilidad exclusiva del FEM, OVE no lo tomará en cuenta en la validación.

<sup>b</sup> La Administración propuso en el PCR un indicador proxy que calcula la Confederación Sindical Internacional (ITUC por sus siglas en inglés), la cual describe los peores países del mundo para los trabajadores calificándolos en una escala de 1 a 5 según el grado de respeto de los derechos de los trabajadores. En este sentido, OVE identifica que, el indicador proxy permite medir el avance.

El Indicador 1.1 Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional no se logró calcular, derivado a que el Foro Económico Mundial (FEM) dejó de publicar el Reporte de Competitividad. Por esta razón, se propuso un indicador proxy que calcula la Confederación Sindical Internacional (ITUC por sus siglas en inglés), la cual describe los peores países del mundo para los trabajadores calificándolos en una escala de 1 a 5 según el grado de respeto de los derechos de los trabajadores, donde 5 es el peor nivel y 1 es el mejor nivel. Se incluyó en el PCR por la relación que tiene con el cumplimiento de los derechos de los trabajadores ratificados ante la OIT (derecho a huelga, derecho a la negociación colectiva, derecho a establecer y unirse a un sindicato, derecho a la justicia, derecho a la actividad sindical, derecho a las libertades civiles, derecho a la libertad de expresión y de asamblea). Como el indicador original planteaba una línea base de 56,7% y una meta de 70,0% (aumento de 23 puntos porcentuales de una escala cuyo máximo es el 100%) y la línea base del indicador sustituto es el 5, equivalente al 33% en una escala de seis niveles, la meta que se hubiera planteado en 2018 hubiera sido el nivel 3, ya que implicaría un nivel de cumplimiento del 67% en una escala del 100% que sería similar al indicador original (cuya meta era 70,0%). Si bien, el indicador tiene un alcance similar, aunque las escalas no son estrictamente comparables, OVE identifica que la equivalencia permite medir el avance que se tuvo al respecto.

Respecto al indicador 1.2 Incremento Salarial Contractual Real en la Jurisdicción Federal (promedio de los últimos seis años) este subió 0.46%, por encima del 0.25% establecido como meta para 2024. En este sentido, el logro es del 222%, lo que sugiere que la meta establecida fue reservada.

Si bien el resultado logrado y calculado por el indicador 1.1 solo es posible en el marco de la Reforma Laboral pues el Índice evalúa la medida en que la legislación nacional se ajusta a las normas internacionales (analizando la legislación que regula los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga), para el caso del 1.2, existe una combinación

## 6. EFECTIVIDAD

de otros factores que también han incidido en la recuperación de los salarios contractuales en el periodo, como son: el aumento del salario mínimo, desaceleración de la inflación en el 2023 y la escasez de mano de obra ([CEPAL, 2023](#)). Sin embargo, cabe destacar que la reforma laboral incidió al establecer procesos sindicales más democráticos y una mayor supervisión de las negociaciones salariales colectivas.

Calificación del objetivo 1: Excelente

### Objetivo 2: Mejorar la justicia laboral

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Porcentaje de disputas laborales individuales que se resuelven a través de la conciliación	Porcentaje	78%	83%	68,9%	-182%%	0.0
2.2 Porcentaje de contratos colectivos registrados ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laborales (CFCRL)	Porcentaje	0	30%	90,3%	301%	1.0
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,50

En cuanto al objetivo de mejorar la justicia laboral, el indicador 2.1 presenta una tasa del 68,9%, inferior al esperado de 83%, pero, sobre todo por debajo de la línea base que era del 78%. Se retrocedió a pesar de las acciones de capacitación y diseño de herramientas electrónicas con la finalidad de agilizar la gestión y que fueron apoyadas por la CT ATN/OC-17459-ME. Se advierte que no fueron los productos suficientes para modificar el modelo de gestión previo a la Reforma Laboral y, por lo tanto, se materializó el Riesgo 2 del PP relacionado con la falta de recursos humanos capacitados en conciliación oral, lo que generó retrasos en los procesos de conciliación (PCR, p.34). Si bien el riesgo fue previsto (PP, p.23), la evaluación de procesos señala que<sup>4</sup> las acciones de mitigación no fueron suficientes.

Respecto al porcentaje de contratos colectivos registrados ante el CFCRL se logró el 90.3%, por encima de la meta del 30%. El hecho de que los contratos colectivos se registren ante el CFCRL fue un compromiso de la Matriz de Políticas.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

<sup>4</sup> Por un lado, existe la percepción generalizada de que las capacitaciones deben mejorar y ampliarse porque no están llegando a todos los operadores, y por el otro lado, se identificaron áreas de oportunidad en los sistemas tecnológicos de información, pues deben mejorar su operatividad, especialmente en su tiempo de respuesta. Además, señala que, a nivel local se deben profundizar los sistemas tecnológicos, ya que no han logrado implementarse en todos lados (PCR, p.34).

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 3: Mejorar el funcionamiento de la seguridad social

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Número de personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS	Número	17.213	50.000	61.298	134%	1.0
3.2 Comisión promedio sobre saldo por administración de fondos de pensiones cobrados por las AFORE	% sobre el saldo total administrado	0,0976%	0,85%	0,566%	325%	1.0
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						1.0

El número de personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS hasta agosto de 2023 estaba por arriba de las 61 mil personas, lo cual significa un resultado por encima de la meta de 50 mil. Cabe señalar, que las personas trabajadoras del hogar tienen derecho a la seguridad social por ley desde el 2019 y es obligatorio desde el año 2022. Sin embargo, hasta el 2023 solo 61,298 personas estaban inscritas al IMSS de las 2.3 millones de personas<sup>5</sup>. Lo que demuestra que el reto es mucho más grande, que el marco normativo es necesario, pero no es suficiente sino se implementan otras acciones afirmativas proporcionales a la magnitud del reto. En este sentido, no se identificaron CT que posibilitaran una mayor contribución del GBID.

Por otra parte, el 16 de diciembre de 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las modificaciones a la Ley del Seguro Social y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y el 16 de octubre de 2021 se publicó en el DOF la metodología para el cálculo del máximo de comisiones que podrán cobrar las AFORE. Dando el marco técnico para topar la comisión cobrada por las AFORE en 0.57%, la cual fue implementada desde el 2022 y se encuentra vigente hasta el 2024.

Calificación del objetivo 3: Excelente

## 2. Productos

Como se trataba de un PBP, los productos estaban relacionados para cumplir con las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas. OVE está de acuerdo en que el primer tramo del PBP, estuvo centrado en establecer un marco normativo e iniciar los mecanismos operativos para su implementación. Derivado a que los objetivos uno y tres alcanzaron calificación de excelente y el dos se calificó de manera insatisfactoria, OVE está de acuerdo con la Calificación de Efectividad de la Administración como Parcialmente Insatisfactorio.

<b>Calificación de efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio
------------------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

N/A

<b>Calificación de eficiencia</b>	N/A (PBL)
-----------------------------------	-----------

<sup>5</sup> Estimadas al primer trimestre del 2023.

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

La propuesta de préstamo y el PCR plantean bajos riesgos de sostenibilidad debido al grado de consolidación operativa de la reforma y a la institucionalización de los cambios normativos. El tratado de libre comercio T-MEC creó un fuerte incentivo para que México reformara, por lo que la aprobación y el contenido de la reforma laboral incorporó los compromisos necesarios, asegurando, de modo general, parte de la sostenibilidad de los resultados mientras siga vigente el T-MEC.

Por otra parte, el Nuevo Modelo de Conciliación y Justicia Laboral fue producto de una estrecha colaboración y participación entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, lo que sugiere que estos mandatos trascenderán los cambios de administración (PCR, p.18).

En conformidad con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), la Junta de Gobierno de la CONSAR, mantiene para las AFORE en el 2024 una comisión promedio del 0.57%. Sin embargo, a partir del 2025 no está topada dicha comisión, lo que indica que se deberá reiniciar el mecanismo para continuar con el consenso sobre el porcentaje de la comisión, lo que representa un posible reto en la continuidad del resultado.

El incremento salarial contractual, en buena medida, responde a la decisión del gobierno federal de elevar el salario mínimo. Sin embargo, para lograr mantener incrementos sostenibles en el tiempo es necesario considerar la productividad como uno de los factores relevantes.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación no requirió clasificación ambiental. Dado que el PBP se concentró en el apoyo a la reforma laboral, no existen riesgos ambientales o sociales asociados. OVE está de acuerdo con la calificación de sostenibilidad satisfactoria de la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

- Existe relación entre los productos previstos (medidas administrativas y legislativas), los resultados esperados (cambios en la gestión pública) y los objetivos del PBP.
- En cuanto al objetivo de mejorar la justicia laboral (OE2), el indicador 2.1 no logró los resultados establecidos en la MR, derivado a que los productos (instrumentos legales, profesionalización y sistemas de información) no fueron los suficientes para modificar la gestión previa a la reforma. Se retrocedió a pesar de la CT ATN/OC-17459-ME, por lo tanto, se materializó el Riesgo 2 del PP relacionado con la falta de recursos humanos capacitados en conciliación oral (que son la base para implementar el nuevo sistema de justicia laboral) lo que generó retrasos en los procesos de conciliación<sup>6</sup>.
- Por otra parte, cuatro de los seis indicadores de la MR sobrepasaron las metas un año antes de lo programado, a pesar de los efectos de la pandemia y sin los recursos del segundo tramo, lo que señala que las metas propuestas fueron modestas.

<sup>6</sup> La evaluación de procesos señala que, por un lado, existe la percepción generalizada de que las capacitaciones deben mejorar y ampliarse porque no están llegando a todos los operadores, y por el otro lado, se identificaron áreas de oportunidad en los sistemas tecnológicos de información, pues deben mejorar su operatividad, especialmente en su tiempo de respuesta. Además, señala que, a nivel local se deben profundizar los sistemas tecnológicos, ya que no han logrado implementarse en todos lados (PCR, p.34).

## 9. RESULTADO GENERAL

El PBP obtuvo **Relevancia Excelente** ya que se alineó con las necesidades del país y los objetivos del Grupo BID, y tuvo una lógica vertical adecuada. La **Efectividad fue Parcialmente Insatisfactoria**, ya que el OE1 tuvo calificación Excelente, el OE2 tuvo calificación Insatisfactoria y el OE3 tuvo calificación Excelente. La **Sostenibilidad fue Satisfactoria**, misma calificación otorgada por la Administración. Considerando las calificaciones de cada criterio, el resultado general es **Parcialmente exitoso**.

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El Banco participó durante el 2018 en una comisión con litigantes patronales, litigantes de los trabajadores, autoridades laborales de nivel local y federal, miembros de poderes judiciales, sindicalistas, representantes del sector patronal y académicos, para la elaboración de la iniciativa de la Reforma Laboral y continuó acompañando al GdM durante el proceso legislativo. El diálogo y participación continua del Banco con las instituciones sectoriales durante el proceso de reforma permitió que la preparación del PBP fuera apropiada, y conforme a las necesidades y realidades del país.

Todas las condiciones activadoras para la primera operación estaban cumplidas previo al PP, por lo tanto, sus riesgos eran menores. Para la segunda operación se identifican cinco riesgos medios de desarrollo. Sin embargo, se pretendió que con la CT ATN/OC-17459-SE ME se mitigaran todos el riesgos identificados. En este sentido, el riesgo número 2, relacionado con la falta de recursos humanos capacitados en conciliación oral y que son la base para implementar el nuevo sistema de justicia laboral, generando retrasos en los procesos de conciliación, se materializó. La evaluación de procesos identificó la falla dentro de sus hallazgos (PCR, p.34). Finalmente, el Banco definió apropiadamente la lógica vertical y con una programación que encadenaba los avances hasta el logro de resultados.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

En el marco del PP, se acordó monitorear la ejecución del programa a partir de reuniones de seguimiento entre la SHCP, la STPS (organismos ejecutores) y el Banco. Con base en este monitoreo y en los mecanismos activadores acordados los indicadores de la Matriz de Resultados permitieron medir el progreso en la implementación del PBP.

El desempeño del banco fue satisfactorio, ya que cumplió adecuadamente con la supervisión del programa. El Banco brindó acompañamiento técnico en cada actividad y fue importante para que los cambios legislativos se cumplieran.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El Prestatario cumplió con las condiciones de políticas contenidas en la Matriz de Políticas. Esto significa el cumplimiento con los acuerdos logrados durante las etapas de preparación de ambas operaciones. Asimismo, la implementación de las CT muestra el compromiso del prestatario en adelantar e implantar las medidas acordadas para las operaciones (PCR, p.18).

La STPS generó un plan-marco coherente de implementación de la reforma mediante una coordinación efectiva del apoyo técnico entre los organismos internacionales, alineando todas las colaboraciones internacionales a las necesidades de la Secretaría y la reforma en general, ya que asignaba proyectos a cada participante para asegurar que todos los temas estuvieran cubiertos y sin duplicidades. En este sentido, la recomendación consiste en continuar esta forma de trabajo en futuros proyectos.

El Plan de Monitoreo y Evaluación (Plan MyE), en línea con el impacto esperado del programa expresados en la MR, incluyó una evaluación de impacto, así como una evaluación reflexiva del antes y después de la implementación de la reforma, dado que se tiene un cambio institucional a nivel nacional y que se contaría con información comparable en el tiempo. También se estableció una evaluación de procesos para determinar si la reforma realizó sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuyó al mejoramiento de la gestión.

La evaluación de impacto no se llevó a cabo, por lo que no se puede determinar los efectos netos atribuibles de la Reforma Laboral en los resultados logrados. Por otra parte, sí se realizó, de manera conjunta, la evaluación reflexiva y la evaluación de procesos<sup>7</sup>. El PCR señala que, la evaluación de procesos está incompleta, pues no incorporó el análisis cualitativo mediante entrevistas semiestructuradas que, fue una de las tres dimensiones contempladas para la evaluación (PCR, p.16). Adicionalmente, en el Anexo II del PCR se presenta una síntesis de la evaluación, algunos de los principales hallazgos son:

- El CFCRL cuenta con metodología de marco lógico y matriz de indicadores de resultados. Sin embargo, no se cuenta con un sistema de monitoreo integral de gestión que retroalimenten los procesos operativos, la matriz de indicadores no cuenta con la documentación para la interpretación adecuada de las mediciones, así como datos abiertos y análisis para identificar áreas de mejoras y que éstas sean efectivamente implementadas. Además, la actualización de los indicadores no es oportuna, ya que se presentan retrasos de hasta 3 trimestres (PCR, p.37).
- La consolidación operativa es parcial, si bien no se prevén cambios que eviten el cumplimiento, no hay garantía de que se pueda desviar de la tendencia actual por falta de estandarización e implementación de una mejora continua y/o por un desarrollo desigual entre los diferentes actores. Es fundamental que el avance en las mejoras en la conciliación se vea acompañado por avances en la resolución judicial y viceversa.

A pesar de las áreas de oportunidad descritas anteriormente, el desempeño del prestatario fue Satisfactorio.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

<sup>7</sup>

El PCR justifica que, la razón para conjuntarlas fue la coincidencia en la dimensión temporal y comparación reflexiva-analítica de los resultados.

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR incluye en su sección de hallazgos y recomendaciones con aspectos clave para mejorar otras operaciones en el mismo sector, que pudieran ser valiosos para otros proyectos que estén operando en contextos institucionales similares (PCR, p.18-21), algunos de ellos son:

- Si bien la reforma laboral se hizo superando las expectativas, un hallazgo es que los resultados de la implementación de la reforma se hubieran beneficiado aún más de haberles sido asignados más recursos financieros por parte del GdM.
- Un punto positivo para destacar consiste en que la STPS generó un plan-marco coherente de implementación de la reforma mediante una coordinación efectiva del apoyo técnico entre los organismos internacionales, alineando todas las colaboraciones internacionales a las necesidades de la Secretaría y la reforma en general, ya que asignaba proyectos a cada participante para asegurar que todos los temas estuvieran cubiertos y sin duplicidades, lo que se reconoce como una buena práctica y valdría la pena mantenerla y replicarla en otros proyectos.
- Sobre la dificultad de coordinación entre las instituciones gubernamentales en un ambiente de trabajo a distancia se recomienda para futuros proyectos contar, desde el inicio, con una institución responsable de la coordinación bajo un mecanismo de comunicación con plazos definidos.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente, cubre todos los criterios de evaluación del programa de manera concisa y describe de manera clara algunas dificultades que enfrentó el proyecto.

Además, la sección de hallazgos y recomendaciones provee lecciones relevantes para el aprendizaje institucional, especialmente en cuanto a ciertos aspectos del contexto en el que se insertó el programa y que favorecieron su ejecución. El PCR se hubiera beneficiado de estas discusiones a lo largo de las distintas secciones, así como de incluir más datos cualitativos para profundizar en los hallazgos sobre la implementación de la reforma laboral, sobre los resultados de la evaluación y de las cooperaciones técnicas que se incluyeron para apoyar técnicamente la operación.

Comentarios específicos:

- El indicador 1.2, tiene diferencias en el porcentaje de logro entre la Tabla 1 (PCR, p.12) y la Tabla 2 (PCR, p.13) del PCR, se verificó en el sistema de Convergencia y el dato correcto es el de la Tabla 2.
- Las notas al pie 2 y 3 están invertidas al interior del texto.
- El Anexo II presenta los hallazgos generales de la evaluación conjunta, pero no se pudo acceder al documento completo para revisar con mayor profundidad el alcance, la metodología y los resultados completos.

Finalmente, OVE considera la calidad del PCR como Buena.

Calificación de calidad del PCR	Bueno
---------------------------------	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Conectividad Vial de la Costa Atlántica		
<b>Número(s) de proyecto</b>	NI-L1087		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3353/BL-NI		
<b>Monto original</b>	US\$61.500.000		
<b>Año de aprobación</b>	2014		
<b>Fecha original de cierre</b>	Feb 2, 2020		
<b>Fecha real de cierre</b>	Abr 06, 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República de Nicaragua		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Transporte e Infraestructura (M.T.I.)		
<b>Sector</b>	Transporte		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$62.761.000 (BID US\$61.500.000, GdN US\$1.261.000)	US\$84.425.695,56 (BID US\$59.972.014,75, GdN US\$24.453.680,81)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>		US\$1.527.985,25	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Altamente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Excelente	Excelente
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto era incrementar la accesibilidad física de la población en la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) (hoy denominada Región Autónoma Costa Caribe Sur, RACCS) facilitando su integración a los mercados productivos nacionales y regionales, así como a los servicios públicos, económicos y sociales, mediante la mejora de su infraestructura vial.

En la Propuesta de Préstamo (PP) y en el PMR+E se expusieron los dos objetivos específicos en conjunto, a saber: “Reducir los costos de transporte y el tiempo de viaje en el corredor La Gateada-Naciones Unidas-Bluefields”. El PCR los separó adecuadamente en dos objetivos específicos, uno relacionado a la reducción de tiempo de viaje y el otro a la reducción de costos de transporte. Los objetivos específicos se exponen en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
<b>Objetivo 1</b>	Reducir el tiempo de viaje en el corredor La Gateada-Naciones Unidas-Bluefields.
<b>Objetivo 2</b>	Reducir los costos de transporte en el corredor La Gateada-Naciones Unidas-Bluefields.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Mejoramiento del tramo vial Naciones Unidas-km 46+100 Sector San Francisco** (US\$57.169.500 monto original; US\$79.896.871,73 monto ejecutado). Este componente financiaría la pavimentación de aproximadamente 46,1 km, con un ancho de calzada de 7,20 m, la construcción de drenajes longitudinales y transversales, adecuación de terraplenes a condiciones hidrológicas críticas; así como inversiones que se destinarían al mejoramiento de la seguridad vial, en actividades de señalización vertical, horizontal y barreras de protección (EEO#3). El tramo se iniciaría en Naciones Unidas (Estación 0+000) del municipio de Nueva Guinea y terminaría en la Estación 46+100 sector de San Francisco, municipio de Bluefields. El componente también financiaría la supervisión de las obras del contrato, que sería realizada por firmas independientes.

**Componente 2: Administración y Gestión** (US\$1.410.000 monto original; US\$1.768.154,24 monto ejecutado). Este componente financiaría la contratación de servicios para: (i) auditorías financieras; (ii) gestión social y ambiental de los impactos indirectos; (iii) monitoreo y evaluación; y (iv) apoyo a la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP) a través de asistencia técnica, equipamiento, mobiliario y adecuación de espacios de trabajo.

Además, se incluyeron los rubros de costos “Imprevistos” y “Gastos Financieros”, estos últimos debido a que la Propuesta de Préstamo (PP) indicó que los intereses podrían ser financiados con recursos del financiamiento.

En la tabla que sigue se presentan los costos del proyecto.

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

NI-L1087	Costos estimados PP				Costos Actuales				Cambios
	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	
Componente 1: Mejoramiento del tramo vial Naciones Unidas-km 46+100 Sector San Francisco	56.058.500	1.111.000	57.169.500	91,1%	s.d.	s.d.	79.896.871,73	94,6%	40%
Componente 2: Administración y Gestión	1.260.000	150.000	1.410.000	2,2%	s.d.	s.d.	1.768.154,24	2,1%	25%
Imprevistos	1.551.500	0	1.551.500	2,5%	s.d.	s.d.	0,00	0,0%	-100%
Gastos Financieros*	2.630.000	0	2.630.000	4,2%	s.d.	s.d.	2.760.669,59	3,3%	5%
<b>TOTAL</b>	<b>61.500.000</b>	<b>1.261.000</b>	<b>62.761.000</b>		<b>59.972.014,75</b>	<b>24.453.680,81</b>	<b>84.425.695,56</b>		

Notas: s.d.: sin datos.

Incluye costos totales estimados e incurridos. Los costos actuales aportados por el GdN se calcularon por diferencia entre el costo total y el aporte del Banco.

Fuentes: Contrato de préstamo, PCR.

El proyecto no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio), aunque experimentó una extensión de plazo de último desembolso de 24 meses, debido a dos prórrogas de 12 meses otorgadas. La primera, fue solicitada para ampliar a dos carriles el puente Suampo de Lara localizado en el corredor La Gateada - Naciones Unidas – Bluefields. Según el Informe de Evaluación Final Complementaria del Proyecto (Enlace electrónico opcional 1 del PCR, EEO#1), no se emitió elegibilidad para esta obra.

La segunda prórroga, fue solicitada por el OE en el contexto de la emergencia invernal de octubre - noviembre de 2020, para la adquisición e instalación de cinco puentes Bailey en puntos selectos del corredor La Gateada – Naciones Unidas. Cabe señalar, que estas obras complementarias se solicitaron luego de cumplido el objetivo de desarrollo de la operación que finalizó antes del plazo contractual. Como los puentes no se ejecutaron debido a que la licitación se declaró desierta, los recursos asociados no se desembolsaron y fueron cancelados.

El proyecto tuvo un aumento de sus costos totales. De acuerdo con el PCR, el incremento se debió a modificaciones introducidas a las obras en las etapas iniciales de ejecución, las cuales fueron propuestas por el Gobierno de Nicaragua (GdN) con el fin de adecuar al camino intervenido a la demanda que generaría un puerto marítimo proyectado a construirse en la ciudad de Bluefields. El monto adicional fue completamente cubierto con fondos del GdN. Además, el préstamo del Banco experimentó la cancelación de US\$1.527.985,25 de sus recursos.

#### 5. RELEVANCIA

##### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El proyecto estuvo alineado a las necesidades de desarrollo del país. La costa atlántica de Nicaragua se caracteriza por la escasez de vías terrestres, con caminos existentes en malas condiciones, en su mayoría no pavimentados, por lo que se caracteriza por un relativo aislamiento respecto al resto de Nicaragua y al Istmo Centroamericano. Este aislamiento, significativo para las áreas rurales, obstaculiza el crecimiento de los sectores agrícola, ganadero, pesquero y turístico. Además, la falta de conectividad vial restringe el acceso a servicios sociales básicos (i.e. salud, educación, seguridad pública). Antes de ejecutarse el proyecto, la accesibilidad física de la población de la RACCS al resto del país se realizaba por un corredor multimodal de 160 km, compuesto por un tramo vial y una vía fluvial de muy limitada capacidad y altos costos de transporte. En 2015 el trayecto desde La Gateada - El

## 5. RELEVANCIA

Rama - Bluefields tomaba 10 horas en transporte de carga, y 5 horas en transporte de pasajeros. El proyecto contribuyó a mejorar la accesibilidad de la RACCS al pavimentar 46,1 km del tramo de carretera entre Naciones Unidas y Bluefields (tramo Naciones Unidas - Km 46,1 Sector de San Francisco).

El proyecto estuvo alineado además con las prioridades de gobierno, en su diseño, durante su ejecución y cierre.

En su diseño y durante su ejecución, los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las prioridades del GdN, considerando las metas de construcción y mejoramiento de carreteras del Programa de Infraestructura Económica del “Eje 2: Transformación económica, equitativa, sostenible y armónica entre seres humanos y la naturaleza” del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 (PNDH 2012-2016). Durante su ejecución, los objetivos del proyecto también estuvieron alineados al eje de Infraestructura del PNDH 2018-2021, que establece la prioridad de desarrollar infraestructura de transporte vial, portuaria, aeroportuaria, ferroviaria y pasos fronterizos que integren el territorio nacional. También estuvieron alineados con la Política 2 del Plan Nacional de Transporte 2014-2033 (PNT 2014-2033) a través del objetivo de desarrollar una red nacional de transporte y operación que contribuya a las actividades y el desarrollo sociales y económicos, en particular a través del Plan de desarrollo del sector vial que incluye la mejora de las redes viales a través de obras de construcción de nuevas carreteras, mejora y rehabilitación de las carreteras existentes.

En los últimos meses de ejecución y al cierre, los objetivos del proyecto mantuvieron su alineación con las necesidades de desarrollo del país, ya que el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza y para el Desarrollo Humano 2022-2026 declaró en su política de inversión pública que el Gobierno mantendría como prioridad la infraestructura en el sector transporte, además de otros sectores como agua y alcantarillado sanitario, energía, educación, salud, administración del Estado y vivienda social. Además, en este plan, la Política del sector Transporte está orientada a continuar proveyendo la infraestructura vial que potencie la economía de forma sostenible, con la calidad requerida, para reducir los costos de transporte y mejoras en la cadena logística, la expansión en mejores condiciones de las zonas turísticas, industria minera, construcción, generación eléctrica, actividad agropecuaria en general, la industria del tabaco y la palma africana, entre otros, que permitan elevar la productividad y competitividad de la economía del país.

## 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación, durante su implementación y hasta el cierre del proyecto.

Los objetivos del proyecto estuvieron alineados con la EBP 2012-2017 (GN-2683) (válida desde su aprobación hasta la finalización del periodo de transición, 31 de diciembre de 2018 y luego extendida hasta el 31 de diciembre de 2020), en la que el sector Transporte figura entre los sectores prioritarios, prestando particular atención a las zonas rurales y con el objetivo estratégico de apoyar los esfuerzos para construir, mejorar y rehabilitar carreteras y caminos rurales, y mantenerlos en buen estado de reparación, para asegurar que los sectores productivos tengan acceso en todo momento a los mercados domésticos e internacionales, con especial énfasis en la región mesoamericana.

## 5. RELEVANCIA

El proyecto fue consistente con el Marco sectorial de Transporte (GN-2740-3), en la dimensión de mejora de la calidad, cobertura, capacidad y conectividad del a infraestructura de transporte. También estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la construcción de infraestructura y rehabilitación vial. Además, estuvo alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3190-2), y los desafíos de desarrollo de productividad e innovación, e integración económica, mediante la inversión en mejora de carreteras.

También fue consistente con el Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-6) y su producto “caminos construidos o mejorados (km)”, y con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) en su área prioritaria de “Integración Económica” a través del producto “kilómetros de carreteras estatales rehabilitadas”.

Por otra parte, el proyecto fue consistente con la Estrategia Sectorial del Banco de Apoyo a la Integración Competitiva, Regional y Global (GN-2565-4), que consideró como prioritarias las inversiones en el área de transporte, estableciendo que el Banco ayudaría a la región a mejorar la calidad y ampliar la cobertura de las rutas nacionales de transporte. Asimismo, estuvo de acuerdo con los “Lineamientos para la clasificación de prioridades del programa de financiamiento (GN-2650) y la prioridad sectorial “Integración regional y global competitiva” del Noveno Aumento General de Recursos del Banco, dado que, según el PCR el proyecto contribuye a la internacionalización de los sectores productivos de la RACCS a través del incremento de exportaciones de productos pesqueros y expansión del turismo (principales beneficios exógenos del análisis económico ex ante del proyecto).

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

La lógica vertical del diseño del proyecto fue en general clara. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el proyecto, sus productos y los objetivos del proyecto expuestos en la PP. El diseño del proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

En general, las actividades previstas de pavimentación de 46,1 km de carretera, gestión social y ambiental de los impactos indirectos, y apoyo a la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP), fueron apropiadas para lograr el producto previsto, que permitiría lograr los objetivos específicos y el objetivo general del proyecto.

En la implementación del proyecto se autorizaron extensiones de plazos de último desembolso en 24 meses, unidas a propuestas del OE para ejecución de obras complementarias, según se ha expuesto en la sección “4. Componentes del Proyecto”.

En síntesis, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante la aprobación e implementación del proyecto. La lógica vertical del diseño del proyecto fue adecuada.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del proyecto como Excelente (Administración: Excelente).

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 26 de noviembre de 2014 y alcanzó la elegibilidad el 30 de abril de 2015. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2015 para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Reducir el tiempo de viaje en el corredor La Gateada-Naciones Unidas-Bluefields.

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Tiempo de Viaje de Transporte de Pasajeros en el trayecto La Gateada - Bluefields	horas	4,90	2,90	2,64	113	1,00
1.2 Tiempo de Viaje de Transporte de carga en el trayecto La Gateada - Bluefields	horas	10	2,90	2,14	111	1,00
1.3 Tiempo promedio de viaje en el tramo Naciones Unidas - Km 46,1, Sector de San Francisco	horas	4,50	1	0,64	110	1,00
1.4 Índice de Rugosidad Internacional IRI en el tramo Naciones Unidas - Km 46,1, Sector de San Francisco	m/km	16	2,60	2,60	100	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

Los indicadores 1.1 a 1.4 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E.

Según el PCR, los valores logrados de los indicadores 1.1 a 1.4 se obtuvieron como resultado de mediciones en campo, por lo que se consideran atribuibles al proyecto.

Debe señalarse, que el indicador 1.4 también podría considerarse como un indicador de reducción de costos de operación de vehículos, aunque resulta adecuado haberlo expuesto en uno de los dos objetivos específicos.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 1 fue de 1,00 y que los efectos son atribuibles al proyecto, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 1: Excelente

**Objetivo 2: Reducir los costos de transporte en el corredor La Gateada-Naciones Unidas-Bluefields.**

6. EFECTIVIDAD						
Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Costos de operación vehicular en el trayecto Naciones Unidas - km 46,1, sector de San Francisco (automóvil)	US\$/veh-km	0,25	0,15	0,12	130	1,00
2.2 Costos de operación vehicular en el trayecto Naciones Unidas - km 46,1, sector de San Francisco (bus)	US\$/veh-km	0,85	0,52	0,41	133	1,00
2.3 Costos de operación vehicular en el trayecto Naciones Unidas - km 46,1, sector de San Francisco (camión de 10 ton)	US\$/veh-km	1,17	0,78	0,43	190	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

Los indicadores 2.1 a 2.3 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E.

Los valores logrados de los indicadores 2.1 a 2.3 se obtuvieron como resultado de la modelación con HDM-4, por lo que se consideran atribuibles al proyecto.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 1 fue de 1,00 y que los efectos son atribuibles al proyecto, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 2: Excelente

## 2. Productos

No se realizaron cambios de indicadores de producto, resultado o impacto de la matriz de resultados en comparación con la matriz del PMR+E. Se evidenciaron cambios en los diseños de ingeniería que justificaron un mayor costo del componente 1: (i) disminución de la pendiente máxima original para terrenos montañosos en 9 km de extensión, y (ii) diseño del puente Caño Silva, cuya estructura original era insuficiente para soportar las crecidas de agua en la zona.

Si bien el PCR expone que durante la ejecución se incorporó la construcción de cinco puentes Bailey, con el fin de atender, a través de saldos de recursos no comprometidos del financiamiento, las emergencias provocadas por los huracanes ETA e IOTA en el corredor La Gateada – Naciones Unidas - Bluefields, el producto no pudo concretarse por cuanto el proceso de comparación de precios fue cancelado debido que ninguna de las dos ofertas recibidas cumplió los requisitos establecidos. Además, no fue posible reiniciar un nuevo proceso debido a que el tiempo necesario para ello era mayor al plazo remanente del proyecto.

En síntesis, considerando que los dos objetivos específicos del proyecto fueron calificados con “Excelente”, OVE califica la efectividad del proyecto como **Excelente**. OVE coincide con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad.

Calificación de efectividad	Excelente
-----------------------------	-----------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de la evaluación económica ex post de la intervención en el tramo Naciones Unidas – km 46+100 Sector San Francisco. El Informe de Evaluación Final Complementaria contiene la evaluación económica ex post (Enlace Electrónico Opcional 1 del PCR, EEO#1) que consideró los dos tramos de carreteras construidos que unen Naciones Unidas y Bluefields. El tramo vial Naciones Unidas – km 46+100 Sector San Francisco fue financiado por este proyecto y el tramo San Francisco – Bluefields fue financiado por el Banco Mundial. Las mejoras en estos dos tramos permitieron habilitar un corredor pavimentado operativo desde 2019 que sustituyó un camino rural que prestaba servicio limitado en estación seca (4 a 5 meses al año).

La evaluación económica ex post consideró los costos finales de la inversión, un periodo de análisis de 25 años (de 2016 a 2019, construcción y de 2020 a 2040, operación), un valor de rescate de las inversiones del 30% del monto total de la construcción, un factor de conversión estándar de 0,81 para los costos de inversión y una tasa social de descuento del 12% anual. La inversión total considerada incluyó los costos de inversión del componente 1, los costos de administración y gestión del componente 2 y los gastos financieros. Se consideraron, además, los incrementos de costos de mantenimiento. Los beneficios considerados fueron: ahorro de costos de operación de vehículos y ahorros de tiempos de viaje de los usuarios de la vía, tanto para tráfico normal como para tráfico generado, y beneficios exógenos y sociales. No se incluyeron beneficios por reducción de accidentes, ni costos adicionales por aumento de accidentes (que podría darse dado que la nueva carretera pavimentada generaría un incremento del tráfico sustantivo en comparación con la carretera de tierra que existía antes de ejecutar el proyecto).

Según el PCR, se midió el volumen de tránsito en la puesta de operación del tramo vial mejorado, aunque en el EEO#1 no se explicita esa información y se indica que “la proyección de ingresos derivados de los ahorros en los costos de operación, la reducción del tiempo de transporte, tanto para el tráfico normal como para el tráfico generado y los beneficios exógenos, se ha tomado de los reportes de salida del software HDM-4, presentado en el mes de marzo de 2020 (Villanueva, 2020). Resulta recomendable haber incluido información de los volúmenes de tránsito medidos en la puesta de operación del tramo vial mejorado y los volúmenes pronosticados (o la tasa de crecimiento utilizada) para los años de operación del proyecto, y los valores económicos de ahorros de tiempo de viaje utilizados. Además, el estudio (EEO#1) no explicita el concepto de “Beneficios netos exógenos y sociales”, que, si no fueran considerados en uno de los casos del análisis de sensibilidad realizado resultaría en una TIRE menor al 12% y un VANE menor a cero.

Se utilizó HDM-4 para realizar la evaluación, que arrojó una Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) de 16,81% y un Valor Actual Neto Económico (VANE) de US\$25,420 millones. El informe de evaluación económica compara los resultados ex post con los obtenidos en la evaluación ex ante, aunque presenta erróneamente los resultados de la evaluación ex ante considerando que corresponden al proyecto conjunto de los dos tramos financiados por el BID y el Banco Mundial, siendo que los resultados de la evaluación ex ante expuestos corresponden al tramo financiado por el BID (Naciones Unidas – km 46+100 Sector San Francisco).

Cabe señalar, que no existieron demoras en la ejecución del tramo vial objeto del proyecto.

Además, se realizó un análisis de sensibilidad considerando incremento del 20% de costos de mantenimiento vial y una disminución de beneficios del 20% por separado y en conjunto. En todas las situaciones analizadas, la TIRE resultó superior al 12%. El análisis de sensibilidad

## 7. EFICIENCIA

realizado demostró la robustez de los resultados ante aumentos de costos y disminuciones de beneficios.

Por lo tanto, OVE coincide con la calificación otorgada por la Administración y califica el criterio de eficiencia como “Satisfactorio” (Administración: Satisfactorio).

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR expone que luego de la implementación del proyecto se espera que se mantenga la reducción de tiempos de viaje y costos de operación de vehículos con relación a la línea de base. El futuro mantenimiento de las obras es responsabilidad del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), que ha evidenciado un desempeño satisfactorio en la atención de tramos viales intervenidos con operaciones anteriores.

El Acta de Taller de Cierre (Enlace electrónico opcional 3 del PCR, EEO#3) presentó nueve aspectos destacados de sostenibilidad que habían sido acordados con el MTI en la última misión de supervisión y que se recomendaba evidenciar al Banco hasta agosto de 2022.

El PCR indica que se identificaron aspectos técnicos que requerirán acciones del MTI para la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones, a saber:

- i) Construcción de las obras de estabilidad de los taludes de mayor altura de la obra, que fueron diseñadas por el MTI para la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones.
- ii) Construcción de soluciones a largo plazo de obras de estabilización de puntos inestables en las estaciones 314+475 y 365+100 de la vía. Al momento de la preparación del PCR se habían ejecutado obras de estabilización temporal.

La exposición que realiza el PCR no explicita sobre la presentación de evidencia por parte del MTI al Banco relacionada a los nueve aspectos destacados en el Taller de Cierre.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría A de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), (ii) Divulgación de información (OP-102), (iii) Política de gestión del riesgo de desastres (OP-704), (iv) Política de pueblos indígenas (OP-765).

El PCR expone que las medidas de salvaguardias ejecutadas al cierre del proyecto fueron:

- i) Obras de estabilización temporal de taludes de mayor altura, siendo relevante la construcción de obras de estabilidad complementarias indicadas en la sección anterior.
- ii) No hubo plan de reasentamiento, pero se implementó compensación económica por derecho de vía a 27 predios.
- iii) Elaboración y capacitación del plan de ordenamiento territorial de la comunidad indígena Rama-Kriol.

## 8. SOSTENIBILIDAD

El último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de julio de 2023, calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio, indicando que se habían cumplido con todas las acciones socioambientales de importancia pendientes, aunque indica también que se dará seguimiento para evidenciar de forma completa la finalización del proceso de gestión socioambiental de la operación. En tanto, el riesgo ambiental y social fue clasificado como alto considerando los potenciales impactos en uso de suelo y patrones de migración, así como por el contexto sociopolítico de la región Autónoma de la Costa Caribe Sur (RACCS), incluyendo la presencia de poblaciones indígenas.

Considerando todo lo expuesto y que existirían algunos riesgos menores, y acciones pendientes para la finalización del proceso de gestión socioambiental de la operación (aunque no de importancia), OVE califica la Sostenibilidad de este proyecto como Satisfactorio (PCR: Excelente).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del proyecto es de **Altamente Exitoso**, como resultado de una calificación de Excelente en Relevancia y Efectividad y de Satisfactorio en Eficiencia y Sostenibilidad.

OVE coincide con la Administración en la calificación final del proyecto, aunque no coincide en la calificación del criterio central de Sostenibilidad.

Calificación de resultado general	Altamente exitoso
-----------------------------------	-------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Según el PCR, a partir de la consulta realizada al MTI sobre el desempeño del Banco, se evalúa el desempeño del Banco como Excelente. El PCR indica que el desempeño del Banco en la preparación de la operación fue Excelente, basado en la buena disposición, reuniones de planificación mantenidas con equipos técnicos especializados, asistencia técnica proactiva atendiendo todos los aspectos de salvaguardia. Todo esto se tradujo en la valoración del país a la dedicación del equipo del Banco.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del proyecto fue adecuada.

La lógica vertical del diseño del proyecto fue clara, las actividades previstas fueron apropiadas para lograr el producto previsto, que permitiría lograr los objetivos específicos y el objetivo general del proyecto.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Excelente.

Calificación de calidad de la preparación: Excelente

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR expresa que la calidad de la supervisión fue Excelente, basado en la buena disposición del equipo del Banco, lo que permitió la búsqueda de soluciones congruentes y expeditas, para atender los problemas específicos que se generaron en el transcurso del proyecto.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Excelente.

Calificación de calidad de la supervisión: Excelente

Calificación de desempeño del Banco	Excelente
-------------------------------------	-----------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca que el prestatario tuvo una gestión exitosa basada en la calidad técnica con que se realizó tanto el diseño como la ejecución del proyecto, incluyendo la implementación de protocolos COVID19. Además, durante la ejecución se trabajó de manera continua con el mismo experimentado equipo técnico.

Por otra parte, la implementación del proyecto evidenció retrasos y los costos efectivizados del componente 1 fueron un 40% superiores a los previstos, generando un aporte local muy superior al de la propuesta original. El PCR expone que el incremento en los costos el proyecto se debió a modificaciones introducidas a las obras en las etapas iniciales de ejecución que fueron propuestas por el GdN con el fin de adecuar al camino intervenido a la demanda que generaría un puerto marítimo proyectado a construirse en la ciudad de Bluefields. Específicamente, según el EEO#1: “el proyecto sufrió modificaciones importantes en los diseños que demandaron mayor inversión de recursos, y aunque estas inversiones estuvieron fundamentadas y debidamente aprobadas, el hecho de realizar cambios en la marcha podría conllevar a toma de decisiones apresuradas en cuanto a los costos de inversión, independientemente del origen del capital”. Además, expresa que: “los cambios de mayor envergadura realizados a los diseños están relacionados a, la disminución de la pendiente máxima original para terrenos montañosos, pasando de 12% a 10%, en una longitud de 9 km aproximadamente; otro cambio importante fue el diseño del puente Caño Silva, cuya estructura original era insuficiente para soportar las crecidas de agua en la zona; por otro lado, las especificaciones y diseños originales carecían de información y estudios detallados sobre el proyecto. Los cambios realizados están en consistencia a la futura construcción del Puerto de Aguas Profundas en Bluefields”.

Asimismo, el PCR indica la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas institucionales del OE para realizar monitoreo y seguimiento.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del proyecto y en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en cinco dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, organizacional y de gestión, de procesos y actores públicos, fiduciaria, y gestión de riesgos.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Como parte de las acciones de mantenimiento a largo plazo de las inversiones, el MTI y el FOMAV se deberá considerar la construcción de las obras de estabilidad de taludes que fueron diseñadas por el MTI.
- El diseño y esquema de ejecución de la operación demostró su robustez frente a los desafíos de una pandemia y dos huracanes que azotaron la zona de influencia del proyecto, siendo una experiencia que debe ser retomada en los futuros proyectos financiados por el BID.
- Los mecanismos de coordinación territorial (entre diferentes jurisdicciones de gobierno) establecidos desde el diseño de la operación y la coordinación con el Banco Mundial contribuyeron a definir la visión integral del corredor La Gateada - Naciones Unidas - Bluefields, tal como se estableció en los objetivos específicos de la operación. Además, el MTI tuvo una estrategia adecuada para coordinar la ejecución del Proyecto con el gobierno regional, alcaldías, organizaciones comunitarias, Instituto Nicaragüense de Turismo (INTUR) e Instituto Nicaragüense de Pesca (INPESCA), entre otras. Se considera que los niveles de coordinación interinstitucional y territorial entre los distintos actores involucrados e implementada para la ejecución de este Proyecto es una experiencia que debe ser retomada en los futuros proyectos financiados por el BID.
- Se recomienda fortalecer las capacidades técnicas institucionales para la realización del monitoreo y seguimiento.
- El OE previendo dificultades y atrasos en la ejecución de las obras, licitó en dos tramos, a fin de poder ejecutarlas en paralelo, logrando así ventajas por la simultaneidad en la construcción y reduciendo riesgos de falta de capacidad de los contratistas. Se recomienda analizar la complejidad de realizar grandes obras en un solo contrato previniendo los posibles riesgos que se pueden generar de tener algún problema con el contratista.
- En particular con el plan de ordenamiento territorial de la comunidad Rama - Kriol se recomienda al OE desarrollar una capacitación complementaria de dicho plan.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa. El PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente.

En el análisis costo beneficio habría sido recomendable incluir información de los volúmenes de tránsito medidos en la puesta de operación del tramo vial mejorado y los volúmenes pronosticados (o la tasa de crecimiento utilizada) para los años de operación del proyecto, y los valores económicos de ahorros de tiempo de viaje utilizados. Además, el estudio (EEO#1) no explicita el concepto de “Beneficios netos exógenos y sociales”, que, si no fueran

### **13. CALIDAD DEL PCR**

considerados en uno de los casos del análisis de sensibilidad realizado resultaría en una TIRE menor al 12% y un VANE menor a cero.

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

Resulta preciso señalar que el documento PCR, incluye como Enlace Electrónico Opcional 2 la Evaluación de Impacto de la operación NI-L1092, que no corresponde a esta operación NI-L1087.

Asimismo, no se adjuntó al PCR el documento “Evaluación de los indicadores de resultado”, medio de verificación de los valores logrados de los indicadores de resultado IRI y costos de operación vehicular.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Banda Ancha			
<b>Número(s) de proyecto</b>	NI-L1090			
<b>Número(s) de préstamo</b>	3612/BL-NI	3612/KI-NI		
<b>Monto original</b>	US\$50.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2015			
<b>Fecha original de cierre</b>	03/09/2021			
<b>Fecha real de cierre</b>	11/01/2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	Facilidad Coreana para el Cofinanciamiento del Desarrollo de Infraestructura en América Latina y el Caribe (KIF)			
<b>Prestatario</b>	República de Nicaragua			
<b>Unidad ejecutora</b>	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL) y el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR)			
<b>Sector</b>	Ciencia y tecnología			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$50.000.000 (BID US\$25.000.000)	US\$50.000.000 (BID US\$25.000.000)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$25.000.000	US\$25.000.000		
<b>Monto cancelado</b>				US\$0

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Pobre
<b>Validado por:</b>	Jorge Gallego	
<b>Revisado por:</b>	César Bouillon	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

De acuerdo con la propuesta de préstamo (LP), así como con el contrato de préstamo (LC), el objetivo general del proyecto era aumentar la penetración de la banda ancha en Nicaragua, con la meta final de contribuir al desarrollo económico y social del país. A su vez, tanto la LP como el LC definieron como objetivos específicos del proyecto: i) ampliar la infraestructura (redes troncales y de última milla); ii) actualizar el marco regulador para asegurar que las redes puedan utilizarse en condiciones justas de precio y calidad; y iii) aumentar las capacidades de las TIC y el uso de la banda ancha para los ciudadanos y las instituciones públicas. El PCR define el mismo objetivo general y los mismos objetivos específicos para el proyecto, con ligeras diferencias en la redacción del objetivo específico 3, el cual es definido como “aumentar las capacidades en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el uso de la banda ancha para los ciudadanos y las instituciones públicas”. OVE toma en consideración las definiciones y diagnósticos del LP y hace la validación con base en los siguientes objetivos específicos:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Ampliar la infraestructura (redes troncales y de última milla).
Objetivo 2	Actualizar el marco regulador para asegurar que las redes puedan utilizarse en condiciones justas de precio y calidad.
Objetivo 3	Aumentar las capacidades de las TIC y el uso de la banda ancha para los ciudadanos y las instituciones públicas.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Infraestructura** (US\$39.700.000 monto original; US\$42.078.849,57 monto ejecutado). Por medio de este componente, se propendió por la ampliación de la cobertura de las redes troncales y de última milla en los municipios intervenidos.

**Componente 2: Regulación estratégica** (US\$2.500.000 monto original; US\$2.455.750,75 monto ejecutado). Este componente buscó definir un marco regulador capaz de establecer condiciones de acceso abierto y equitativo al sector, y definir indicadores de operación, calidad y disponibilidad de las redes troncales y de última milla.

**Componente 3: Ejecución de programas piloto** (US\$5.000.000 monto original; US\$2.385.434,67 monto ejecutado). Se buscó, por medio de este componente, promocionar el uso de la banda ancha en los sectores salud y agropecuario a través de programas piloto.

El proyecto no fue formalmente reformulado. El proyecto tuvo dos prórrogas que sumaron 18 meses, la primera (de 12 meses) con el objetivo de ampliar la cobertura de infraestructura, mientras que la segunda para concluir actividades afectadas por la pandemia.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

Antes de la aprobación del proyecto, Nicaragua presentaba bajos niveles de penetración de banda ancha, tanto fija como móvil. La mayoría de las redes troncales estaban concentradas en la zona occidental del país y el nivel de desarrollo de las redes de última milla era bajo fuera de las zonas más pobladas. El PCR argumenta que esto se debía principalmente a tres factores: (i) falta de infraestructura troncal y de última milla; (ii) debilidad del marco regulador, que causaba problemas de competencia y dificultades para que los proveedores pudieran acceder a las redes en condiciones justas; y (iii) bajo nivel de capacidad para hacer uso efectivo de las TIC. Sin embargo, no es claro que el último factor sea una causa de la baja penetración o más bien una consecuencia de la misma.

Los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016, que buscaba promover el desarrollo económico y social inclusivo, y con el Plan Nacional de Banda Ancha (PNBA), que identificaba la necesidad de desplegar infraestructura, fortalecer la regulación y fomentar el uso de las TIC. Por lo tanto, el proyecto NI-L1090 respondió de manera pertinente, al momento del diseño, a la problemática y prioridades de desarrollo de Nicaragua en materia de conectividad y acceso a servicios de banda ancha. Sus objetivos buscaban enfrentar los principales desafíos que impedían mayores niveles de penetración de banda ancha en el país.

Los objetivos del proyecto también estuvieron alineados con las prioridades del Gobierno de Nicaragua durante el periodo de ejecución de la operación. El proyecto mantuvo concordancia con el eje VII del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2018-2021, que buscaba avanzar en la ampliación del ancho de banda y acceso a internet de alta velocidad en todo el país. Asimismo, al cierre el proyecto siguió alineado con el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza y para el Desarrollo Humano 2022-2026, que en el capítulo IV establece la meta de facilitar y ampliar el acceso a las telecomunicaciones, incluyendo la red de banda ancha.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

El proyecto se alineó con las metas corporativas del Grupo BID. Los objetivos específicos del proyecto buscaban contribuir al desarrollo económico y social del país al ampliar la infraestructura de banda ancha, fortalecer la regulación y aumentar las capacidades en TIC.

El proyecto NI-L1090 está parcialmente alineado con el objetivo general de la Estrategia de País (EBP) 2012-2017 de promover el desarrollo económico y social inclusivo de Nicaragua. La Estrategia de País 2012-2107, vigente durante la **aprobación del proyecto**, identificaba la necesidad de promover acciones que conlleven al aumento de los ingresos y el acceso a servicios sociales de la población, especialmente en las zonas rurales, lo cual es consistente con el objetivo del proyecto NI-L1090 de reducir la brecha digital e incrementar el uso de las TIC, principalmente en los sectores de salud y agropecuario. A su vez, el proyecto está parcialmente alineado con el eje de acción de mejoramiento de infraestructura básica de dicha Estrategia de País, el cual se concentró en los sectores de energía y transporte. Sin embargo, la Estrategia País no contempló acciones directamente relacionadas con la mejora en la provisión de los servicios de internet y banda ancha o el uso y apropiación de las TIC,

## 5. RELEVANCIA

por lo que la alineación del proyecto con dicha Estrategia es parcial. El periodo de transición de la estrategia de país con Nicaragua 2012-2017 fue extendido hasta fines de 2019 (GN-2683), y no se ha aprobado hasta el momento alguna estrategia adicional que cubra el periodo de la operación al cierre.

En materia de prioridades corporativas del Grupo BID, el proyecto se alineó con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5) que prioriza el financiamiento de programas en transporte, energía y telecomunicaciones para fortalecer y acelerar la integración regional y global; también se alineó con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), que propone mejorar las políticas y la acción gubernamental en el sector TIC; por último, se alineó con el Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-3) que establece que la falta de adopción de las TIC es uno de los principales obstáculos para la productividad.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

El proyecto identificó como necesidad aumentar los niveles de penetración de banda ancha, ya que la penetración de banda ancha fija era de 2.17%, de banda ancha móvil de 10% y 83% de los municipios tenían una penetración global inferior a 5%. A su vez, la lógica vertical del proyecto, reiterada en el PCR, identifica como causas de esta problemática la falta de infraestructura troncal y de última milla, la debilidad reguladora y el bajo nivel de capacidad de los ciudadanos y funcionarios públicos para hacer un uso eficaz de las TIC. Sin embargo, la lógica vertical al momento del diseño fue confusa, particularmente en torno a la relación entre el objetivo específico 3 y el objetivo general. Si bien es posible que “aumentar las capacidades en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el uso de banda ancha para los ciudadanos y las instituciones públicas” pueda contribuir a “aumentar la penetración de la banda ancha en Nicaragua”, podría igualmente argumentarse que la relación es inversa, y que es la mayor penetración de la banda ancha la que causa un aumento en las capacidades TIC de ciudadanos y funcionarios. En cualquier caso, la relación entre ambas variables es potencialmente endógena, lo cual no es tenido en cuenta en la lógica vertical del proyecto.

También es débil o nula la conexión entre este objetivo específico y el indicador de resultado originalmente propuesto para medirlo. No resulta claro cómo el número promedio de prestadores de servicios de internet (PSI) que prestan servicios de telecomunicaciones, captura cambios en las capacidades TIC de ciudadanos y funcionarios públicos. Es por esto por lo que en el PCR se proponen dos indicadores de resultado adicionales ligados a este objetivo: unidades de salud conectadas por el programa con banda ancha funcionando, y telecentros para el sector agropecuario funcionando. Sin embargo, estos dos indicadores adicionales están estrechamente relacionados a dos productos del proyecto (unidades de salud y telecentros equipados), y no queda claro si al añadir la condición de funcionalidad dejan de ser productos y se convierten en resultados. Además, si bien los dos indicadores propuestos pueden capturar aumentos en las capacidades TIC de las instituciones públicas, no necesariamente miden aumentos en las capacidades de los ciudadanos.

A su vez, en el apartado del LP en el que se plantea la intervención propuesta (¶1.13) se menciona como tercer pilar: “uso eficaz de la banda ancha en dos sectores que son de gran importancia para el país, a saber, el de la salud y el agropecuario.” A pesar de que el pilar de intervención es claro y acotado, el OE3 es demasiado amplio y ambicioso, al buscar

## 5. RELEVANCIA

“[a]umentar las capacidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el uso de la banda ancha para los ciudadanos y las instituciones públicas.” Además, la LP establece (¶1.21) que para cerrar la brecha de género se proveerá “capacitación en TIC específica para mujeres a fin de aumentar la alfabetización digital”, mientras que en el sector agropecuario (¶1.29) se “capacitará a los trabajadores en el uso de TIC para mejorar la eficiencia y la productividad de las empresas.” Sin embargo, en los componentes 2 y 3 del programa hay pocas acciones relacionadas con capacitaciones a los ciudadanos y las instituciones públicas en general, y las existentes no se compadecen con el alcance planteado en el OE3.

El grueso del Componente 3 del proyecto apoyó programas piloto orientados al desarrollo de la aplicación denominada Sistema Modelo de Salud Familiar y Comunitario (SIMOSAFC) y del Sistema de Aprovechamiento de Banda Ancha para la Productividad Agropecuaria (INTAVIRTUAL). La conexión entre los productos del Componente 3 y los indicadores de resultado del objetivo específico 3 es débil, así como la justificación de que dichos indicadores permiten medir el logro del objetivo.

Finalmente, la lógica vertical del proyecto, presentada en la Figura 1 del PCR, asume que únicamente los productos del Componente 2 del proyecto, relacionados con el marco regulador del sector, impactan el precio promedio de la banda ancha. Sin embargo, teóricamente es de esperar que, al ser un servicio transado en el mercado, el precio dependa de la oferta, la demanda y las instituciones que regulan dicho mercado. Por tanto, no sorprendería que los productos del Componente 1, relacionados con la oferta de banda ancha, también incidan sobre el precio.

OVE no concuerda con la calificación de Relevancia de la Administración. El proyecto estuvo alineado con las necesidades y prioridades de Nicaragua, pero se alineó parcialmente con la estrategia del Banco con el país vigente durante la aprobación del proyecto. Adicionalmente, la lógica vertical de la operación no muestra un vínculo claro entre todos los objetivos específicos de desarrollo de la operación, sus productos y sus indicadores de resultado. Por tanto, la calificación para Relevancia otorgada por OVE es *Satisfactorio*.

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 9 de diciembre de 2015 y alcanzó la elegibilidad el 29 de junio de 2016. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el ciclo de PMR posterior a la elegibilidad (PMR+E) son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2016 para propósitos de esta validación.

Las siguientes tablas corresponden al mapeo de indicadores por OE que se incluyó en el PCR y que OVE consideró adecuado. La matriz de resultados fue modificada para la elaboración del PCR, al incluirse dos indicadores de resultado adicionales asociados al objetivo específico 3.

## 6. EFECTIVIDAD

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Ampliar la infraestructura (redes troncales y de última milla)

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Porcentaje de hogares conectados por redes de banda ancha en el ámbito de intervención del proyecto.	%	0,51	20,9	30,0	145%	1,00
Porcentaje de empresas conectadas por redes de banda ancha en el ámbito de intervención del proyecto	%	0	27	18	67%	0,67
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,83

Para medir el logro de este objetivo, se consideran dos indicadores de resultado. El primer indicador es el porcentaje de hogares conectados por redes de banda ancha en el ámbito de intervención del proyecto. Dicho porcentaje pasó de 0,51% en línea de base, a 30% al cierre del proyecto, logrando una cobertura mayor a la meta planteada (20,9%), lo que implica una tasa de logro de 1. El PCR argumenta que dicho aumento es atribuible al proyecto, toda vez que fue definido para medir el número de hogares que resultaron beneficiados directamente por la intervención. Además, se argumenta que no hubo otras intervenciones similares en los 97 municipios a los que finalmente llegó el programa. OVE está de acuerdo con este análisis de atribución.

El segundo indicador es el porcentaje de empresas conectadas por redes de banda ancha en el ámbito de intervención del proyecto. Dicho porcentaje pasó de 0% en línea de base a 18% al cierre del proyecto, logrando una cobertura inferior a la meta planteada (27%), por lo que la tasa de logro es de 67%. Usando una lógica similar a la anterior, el PCR atribuye este incremento al programa al ser definido en función del número de empresas directamente beneficiadas por la intervención. OVE está de acuerdo con este análisis de atribución.

Es importante anotar que el PCR otorga una calificación de Excelente a este objetivo, lo cual no es correcto a la luz de las Directrices para PCR 2020, dado que la tasa de logro promedio del objetivo es 0,83.

Dado lo anterior, OVE califica el objetivo 1 como *Satisfactorio*.

Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### **Objetivo 2: Actualizar el marco regulador para asegurar que las redes puedan utilizarse en condiciones justas de precio y calidad**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Precio promedio de la banda ancha por Mdps en el ámbito de intervención del proyecto	US\$/Mbpps	41,90	7,34	6,00	104%	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						1

El logro de este objetivo es medido a través de un único indicador, cual es el precio promedio de la banda ancha por Mdps en el ámbito de intervención del proyecto. El precio pasó de US\$41,90, a US\$6,00, superando la meta establecida (US\$7,34). El PCR argumenta que este cambio es atribuible al programa ya que uno de los productos del componente 2 contempló la agregación de un modelo de costos de los cánones y derechos regulatorios para el sector regulado y normativa específica para la compartición de telecomunicaciones. Sin embargo, el PCR reconoce que al cierre del programa apenas se contaba con una propuesta de reformas al marco regulatorio, la cual estaba a la espera de aprobación por parte de la Asamblea Nacional. Por tanto, si el marco no había sido aprobado, es difícil suponer que los cambios regulatorios propuestos, mas no implementados, expliquen la reducción en los precios. No obstante, el ente regulador del sector, TELCOR, que a su vez fue el co-ejecutor del proyecto, tiene la potestad de aprobar mediante decreto la oferta pública de servicios mayoristas, lo cual influye sobre el precio máximo de la oferta mayorista. Esto a su vez influye sobre el precio final para el consumidor. En cualquier caso, es de esperar que el precio de la banda ancha dependa de otros factores adicionales además del marco regulatorio, decretos y demás intervenciones asociadas al proyecto, y el análisis contrafactual no toma en consideración dichos factores adicionales. Considerando estas limitaciones, no es posible establecer plenamente la atribución de los resultados presentados a la intervención del proyecto. Por último, este único indicador de resultado no es suficiente para medir el alcance del OE2, el cual no solo habla de “condiciones justas de precio”, sino también de “calidad” en la utilización de las redes.

Por tanto, OVE califica el objetivo 2 como *Parcialmente insatisfactorio*.

#### Calificación del objetivo 2: Parcialmente insatisfactorio

### **Objetivo 3: Aumentar las capacidades de las TIC y el uso de la banda ancha para los ciudadanos y las instituciones públicas**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Número promedio de PSI que prestan servicios de telecomunicaciones en el ámbito de intervención del proyecto	Número	1	2,0	6,0	500%	N/A
Unidades de Salud conectadas por el proyecto con Banda Ancha funcionando <sup>a</sup>	Número	0	154	154	100%	N/A
Telecentros para el sector agropecuario funcionando <sup>a</sup>	Número	0	101	101	100%	N/A
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						0

Nota: <sup>a</sup> Indicador agregado por PCR y rechazado por OVE.

## 6. EFECTIVIDAD

En el PMR+E se estableció como único indicador de resultado para medir el logro de este objetivo el número promedio de PSI que prestan servicios de telecomunicaciones en el ámbito de intervención del proyecto. Sin embargo, como lo establece el PCR, este indicador no vinculaba los productos de los proyectos piloto con el objetivo de aumentar las capacidades TIC para los ciudadanos y las instituciones públicas, lo que significa que el indicador incluido en el PMR+E no permitía medir el objetivo. En consecuencia, OVE no considera este indicador.

El PCR propone dos indicadores adicionales: el número de unidades de salud conectadas por el proyecto con banda ancha funcionando y el número de telecentros para el sector agropecuario funcionando. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, la administración puede agregar indicadores de resultado *durante la ejecución del proyecto* y con la aprobación de SPD (par. 2.3). En casos excepcionales, OVE puede aceptar indicadores agregados en el PCR cuando un objetivo específico carece de indicadores para medirlo y los indicadores propuestos son relevantes para medir el objetivo en cuestión y las metas están justificadas y no solo definidas a partir de los resultados alcanzados. En el caso bajo validación, los dos indicadores propuestos en el PCR no son suficientes para medir el logro del objetivo esperado ya que el hecho de que las unidades de salud o los telecentros estén funcionando no garantiza que hayan aumentado las capacidades TIC de los beneficiarios de interés, particularmente de los ciudadanos. Funcionamiento no necesariamente implica uso, y aun si así lo fuera, uso no implica aumento de capacidades. Además, el PCR indica que las metas de ambos indicadores agregados fueron definidas con base en los resultados alcanzados: el primer indicador sobre unidades de salud “alcanzó un resultado del 100% dado que cuando se incorporó a la matriz de resultados, ya se tenían los 154 Centros de Salud”; el segundo indicador sobre telecentros “al igual que el anterior, cuando se incorporó ya se tenían los 101 Telecentros equipados y funcionando”. Con base en lo anterior, OVE no acepta los indicadores agregados en el PCR y por tanto, la tasa de logro de este objetivo es cero.

Con base en lo anterior, OVE califica el objetivo 3 como *insatisfactorio*.

### Calificación del objetivo 3: Insatisfactorio

## 2. Productos

El producto 1.8, estaciones de base instaladas, no se entregó, según el PCR, debido a cambios en la tecnología que hicieron que ya no fuera necesaria la instalación de torres de base por utilizar frecuencias de radio. El producto 1.10, unidades de salud equipadas, el cual guarda una conexión muy cercana con el indicador de resultado 3.2 (unidades de salud conectadas por el proyecto con banda ancha funcionando), alcanzó una tasa de logro de 0,54. Existen diferencias importantes en los nombres, unidades de medida y metas para ciertos productos clave, al comparar las matrices de producto en el LP y el PCR. Por ejemplo, en el LP se definen como productos la “adquisición del conjunto de equipamiento para la provisión de las aplicaciones seleccionadas”, haciendo referencia a las aplicaciones para el sector salud y agropecuario. En ambos casos, la línea de base es 0 y la meta final 1, sugiriendo que la unidad de medida es el “conjunto de equipamiento”. Al cierre, la matriz de productos establece, en el componente 3, los productos de “unidades de salud equipadas para la provisión de aplicaciones” y “telecentros equipados para la provisión de aplicaciones para el sector agropecuario.” Las líneas de base y metas finales son de 0 y 20, respectivamente, en ambos casos. Es importante resaltar estos cambios, dado que estos dos productos son los que dan lugar a los indicadores de resultado adicionales propuestos al cierre de la operación.

## 6. EFECTIVIDAD

Con base en la calificación de Satisfactorio en el objetivo 1, Parcialmente insatisfactorio en el objetivo 2 e Insatisfactorio en el objetivo 3, la calificación general de efectividad es de *Parcialmente insatisfactorio*.

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

La metodología utilizada para el análisis de efectividad del proyecto de banda ancha se basó en el análisis de flujo de caja descontado (DCF por sus siglas en inglés) para estimar, a partir de un análisis costo-beneficio, el Valor Actual Neto Social (S-VAN) y la Tasa Interna de Retorno Social (S-TIR), tomando en cuenta dos tipos de beneficios: el excedente del consumidor derivado de la reducción en los precios de la banda ancha y la eficiencia empresarial reflejada en el aumento del producto en empresas de manufactura y servicios. Se utilizó la Curva de Gompertz para predecir la demanda de adopción de la banda ancha por hogares, instituciones y empresas. Además, se calculó el Producto Bruto por municipio y se estimó el crecimiento de empresas, lo que, junto con los ingresos proyectados para los operadores y los costos del programa, permitió calcular los valores finales del S-VAN y la S-TIR, demostrando la rentabilidad del programa.

El análisis económico reveló que, tras una inversión total de US\$51.166.927, se logró un Valor Actual Neto Social (S-VAN) de US\$21 millones y una Tasa Interna de Retorno Social (S-TIR) del 20%, lo cual indica que el programa fue rentable. La rentabilidad fue levemente menor a la proyectada ex ante, que anticipaba un S-VAN de US\$24.34 millones y una S-TIR de 21%. Los beneficios significativos se derivaron del excedente del consumidor por la reducción en precios de la banda ancha y de la eficiencia empresarial, que refleja un aumento en la productividad de las empresas de manufactura y servicios.

En relación con los costos utilizados para llevar a cabo el análisis OVE hace la siguiente anotación: a pesar de que se presentan de manera detallada los costos por ejecutor iniciales y finales (Tabla 3 del PCR) y se menciona que “se consideran todos los costos asociados al Programa” (p. 24) en los análisis, no es claro cómo se incluyeron en los flujos presentados en la Tabla 5, ya que, a partir del año 2, el flujo de costos es igual en la estimación ex-ante que en la estimación ex-post y los montos de inversiones son fijos.

El análisis económico se basa en supuestos que, si bien son habituales en este tipo de análisis costo-beneficio, podrían afectar su precisión. El primer supuesto es la estimación del excedente del consumidor derivado de la disminución de los precios de la banda ancha. Este supuesto asume que todos los consumidores valorarán y se beneficiarán por igual de la reducción de precios, lo cual podría no reflejar la diversidad en las necesidades y en la capacidad de pago de los distintos segmentos de la población. El segundo supuesto asume que la eficiencia empresarial en manufactura y servicios aumentará en un porcentaje fijo en cada uno de estos macrosectores, debido a la banda ancha, pero podría no considerar factores clave como la variabilidad en la capacidad de las empresas para integrar efectivamente esta tecnología en sus operaciones. Además, el modelo económico podría ser demasiado optimista al asumir un crecimiento uniforme y constante en el número de empresas y en su contribución al PIB, sin tener en cuenta la posibilidad de fluctuaciones económicas o cambios en la dinámica del mercado. Por último, el análisis parece no considerar adecuadamente el impacto de

## 7. EFICIENCIA

factores externos como cambios en las políticas gubernamentales o en la economía global, que podrían influir significativamente en la adopción y los precios de la banda ancha. La plausibilidad y sensibilidad de los resultados a estos supuestos es parcialmente abordada en el análisis económico ex post del proyecto.

El análisis de sensibilidad varía algunos parámetros clave del modelo, aumentando o disminuyendo en un 30% dichos parámetros, para así determinar cómo cambian los valores del S-VAN y la S-TIR en cada caso. Este análisis de equilibrio parcial también permite determinar cuáles son las variables que más afectan dichos indicadores de rentabilidad social. A su vez, algunos de estos parámetros guardan relación indirecta con los supuestos mencionados arriba. En particular, se corrobora la sensibilidad de los resultados a cambios en: mercado potencial, eficiencia empresarial, tasa de descuento, tasa de cambio, precio, gastos de explotación, costos de operación y mantenimiento y excedente del mercado. En todos los casos, el S-VAN es positivo (el valor más bajo es US\$1.15 millones), mientras que la S-TIR es siempre mayor a 12% (el valor más bajo es 12.48%).

En 2020, durante la ejecución del programa, se transfirieron US\$2,500,000 del componente de programas piloto (Componente 3, ejecutado por TELCOR) al componente de infraestructura (Componente 1, ejecutado por ENATREL), con el fin de expandir la cobertura de fibra óptica en el departamento de Rio San Juan. Además, en marzo de 2022, se realizó una transferencia de US\$197,802 desde TELCOR a ENATREL para cubrir gastos financieros relacionados con el pago de intereses del préstamo. El Gobierno Nacional (GdN) también aportó US\$1,166,927 adicionales para fortalecer el seguimiento, la evaluación y las contingencias del programa.

Dadas las consideraciones anteriores, con base en el CBA presentado, OVE califica eficiencia como *Satisfactorio*.

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El análisis de sostenibilidad del proyecto incluye aspectos técnicos, económicos, sociales y ambientales. Se destaca que las reformas técnicas y económicas están alineadas con las mejores prácticas internacionales, lo que fortalece la sostenibilidad a mediano plazo. El mantenimiento de la red (Componente 1) y los equipos informáticos en centros de salud y telecentros (Componente 2) está garantizado por presupuestos específicos de ENATREL, FITEL y fondos administrados por TELCOR, así como por los ministerios responsables (MINSA e INTA). Además, se resalta el apoyo gubernamental y la capacidad institucional para continuar con las acciones implementadas, como se evidencia en el Plan de Desarrollo Humano 2022-2026. Se menciona la importancia de la formación continua en mantenimiento preventivo y correctivo.

La sostenibilidad del proyecto, discute el PCR, también implica la vinculación de actores locales y la integración de más instituciones en el uso de las TIC. La evaluación ex-post proyecta que la demanda de hogares y empresas por banda ancha seguirá creciendo en los próximos 5 años, y se espera mantener el precio promedio de US\$6 por Mbps. Finalmente, se señala que los contratos entre los PSI y ENATREL son prorrogables y que tanto el MINSA

## 8. SOSTENIBILIDAD

como el INTA tienen presupuestos asignados para mantener los servicios relacionados con la banda ancha.

Sin embargo, algunos argumentos del análisis de sostenibilidad son un tanto tautológicos. Por ejemplo, la sostenibilidad de los resultados asociados a los objetivos específicos 1 (porcentaje de hogares y empresas conectadas) y 2 (precio de la banda ancha), es justificada a la luz de las proyecciones del análisis económico. No obstante, es importante recordar que dichas proyecciones se basan en supuestos sensibles relacionados con los excedentes del consumidor, efectos sobre la productividad de las empresas, entre otros. Por tanto, sería ideal que el análisis contemplara el posible impacto que factores o choques externas podrían tener sobre demanda, oferta, precios, entre otros.

En conclusión, el análisis de sostenibilidad presenta algunas limitaciones, incluyendo una fuerte dependencia del financiamiento y apoyo gubernamental, lo cual podría verse afectado por cambios políticos o económicos. Además, carece de proyecciones detalladas a largo plazo sobre la demanda y adaptación a cambios tecnológicos o de mercado. Los riesgos técnicos y tecnológicos, como la obsolescencia y el mantenimiento de la infraestructura, no son abordados a profundidad. Aunque se reconoce la importancia de la formación continua, no se detallan planes para actualizar las capacitaciones en línea con las nuevas tecnologías. Finalmente, el análisis omite considerar cómo los cambios socioeconómicos y la dinámica del mercado podrían influir en la adopción y uso de la banda ancha, lo que es crucial para la viabilidad a largo plazo del proyecto.

## 2. Desempeño de salvaguardias

El análisis de salvaguardias ambientales y sociales del proyecto, clasificado como categoría B según la Política de Medio Ambiente del BID, incluyó la adopción de medidas de mitigación para impactos ambientales y sociales a corto plazo, principalmente relacionados con la construcción de infraestructura a pequeña escala. Se realizaron Planes de Gestión Socio-Ambiental y Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), estableciendo restricciones y prácticas recomendadas para la instalación de redes, asegurando que no afectaran hábitats naturales críticos. ENATREL, como co-ejecutor, implementó y monitoreó estas prácticas, cumpliendo con requisitos legales de medio ambiente, salud, seguridad y trabajo en Nicaragua, y contratando especialistas para supervisar el cumplimiento de cláusulas ambientales y sociales. Además, se capacitó a personal involucrado en aspectos ambientales y se tomaron en cuenta piezas arqueológicas en el proceso. A pesar de la pandemia, las etapas de diagnóstico y desarrollo de sistemas para los programas pilotos de INTA y MINSA se adaptaron para continuar virtualmente, minimizando interrupciones.

En conclusión, considerando que hay ciertos riesgos técnicos, políticos y económicos menores que podrían afectar la continuidad de los resultados, OVE concuerda con la calificación de *Satisfactorio* del PCR en sostenibilidad.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

Los principales aspectos de la calificación alcanzada por el proyecto se resumen a continuación:

- La calificación en relevancia es Satisfactorio, pues el proyecto se alineó a las necesidades y prioridades de Nicaragua, sin embargo, solo se alineó parcialmente a la estrategia del Banco en el país en el momento de su aprobación. Además, la lógica vertical no presentó una conexión clara y directa entre todos los objetivos específicos de desarrollo, los productos entregados y los indicadores de resultados definidos en la Matriz de Resultados.
- OVE calificó efectividad como Parcialmente insatisfactorio, ya que el objetivo 1 fue satisfactorio, mientras que el objetivo 2 Parcialmente insatisfactorio y el objetivo 3 Insatisfactorio.
- En términos de eficiencia la calificación de OVE es de Satisfactorio. Algunos supuestos del CBA no son discutidos a profundidad, particularmente en términos del flujo de costos utilizado para llevar a cabo los cálculos y la discusión y justificación de ciertos supuestos centrales a la evaluación.
- La calificación en sostenibilidad es Satisfactorio, ya que hay ciertos riesgos técnicos, políticos y económicos menores que podrían afectar la continuidad del resultado alcanzado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el desempeño general del proyecto es calificado como Parcialmente exitoso.

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

En la preparación de la operación, el PCR argumenta que hubo una buena coordinación entre los distintos actores participantes. El proceso de formulación contó con múltiples reuniones de planificación con especialistas de la entidad ejecutora, que apoyaron en la creación de la propuesta de préstamo, tanto para su presentación ante el Directorio del Banco como durante el proceso de aprobación.

OVE considera que, durante la etapa de diseño, el Banco podría haber establecido con mayor precisión la lógica vertical del objetivo específico de mejorar las capacidades TIC de las instituciones públicas y la ciudadanía, así como la matriz de resultados relacionada. Se identifican deficiencias en la cadena causal de este objetivo, debido a la falta de claridad en la conexión entre las actividades y productos y los resultados esperados para su cumplimiento, y en la definición del indicador de resultado (número promedio de PSI que operan en el área de intervención del proyecto).

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 2. Calidad de la supervisión

Durante la implementación del Programa, el PCR argumenta que el Banco brindó una supervisión y seguimiento detallado, facilitando una efectiva coordinación y comunicación con TELCOR y ENATREL. Esto permitió resolver de manera eficiente los problemas surgidos, incluyendo aspectos técnicos, ambientales, sociales y retrasos causados por la pandemia y desastres naturales. Para apoyar a TELCOR, que carecía de experiencia en programas financiados por el BID, se asignó un especialista en adquisiciones para los Componentes 2 y 3, mejorando así los procesos de adquisición. Se realizaron reuniones regulares de seguimiento, visitas a las obras e interacciones con los beneficiarios y otros actores, además de capacitaciones en gestión fiduciaria y actualizaciones en las políticas del Banco. El PCR argumenta que la gestión del Banco en la ejecución del Programa fue valorada como excelente por los equipos ejecutores de TELCOR y ENATREL.

OVE destaca que al identificar las dificultades de la lógica vertical en lo relacionado con el objetivo específico 3, el Banco propuso en el PCR dos indicadores de resultado adicionales que permitiesen valorar el logro de dicho objetivo. Sin embargo, como se discutió en la sección de Efectividad, los indicadores se quedaron cortos en cuanto a la posibilidad de medir los efectos del programa en materia de aumentos de las capacidades TIC, particularmente en los ciudadanos.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR asegura que, durante la ejecución del programa, TELCOR y ENATREL, designados como ejecutores por el prestatario, mostraron un fuerte compromiso con el logro de los resultados esperados, manteniendo una estrecha relación con los beneficiarios y demás actores. Cumplieron oportunamente las cláusulas del contrato de préstamo, participando activamente en las actividades de planificación y seguimiento usando las herramientas de gestión del Banco, y asistiendo a eventos de capacitación. Además, siguieron las políticas del BID en gestión financiera y adquisiciones.

No obstante, y como lo reconoce el PCR, hubo desafíos y choques externos que se presentaron durante la implementación del proyecto, como las manifestaciones sociales desde 2018 y la pandemia de COVID-19, que añadieron dificultades y llevaron a una extensión del plazo hasta septiembre de 2022. Por tanto, el programa tuvo 2 prórrogas que sumaron 18 meses, es decir, un 30% más de lo originalmente estipulado. Adicionalmente, hubo una importante transferencia de recursos del Componente 3 (programas piloto) al Componente 1 (infraestructura). Dicha transferencia ascendió a casi el 50% de los recursos originalmente programados para el Componente 3, lo cual afectó la lógica vertical durante la implementación.

Adicionalmente, en el PMR se reconoció que existían notables diferencias en términos de la experiencia ejecutando proyectos por parte de los dos ejecutores de la operación. Mientras que ENATREL contaba con amplia experiencia, TELCOR fungía como ejecutor por primera vez. Esto generó algunos desacuerdos entre ambos ejecutores que retrasaron el arranque del

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

proyecto. Además, se reconoce que hubo algunos desencuentros entre ambos ejecutores por desacuerdos en la distribución de la partida de recursos que debían ser utilizados para fortalecimiento institucional de los ejecutores.

OVE califica como Satisfactorio el desempeño del prestatario, ya que los entes ejecutores estuvieron comprometidos con el programa, pero hubo debilidades en la programación y la ejecución que llevaron a un sobretiempo del 30% y reasignaciones de recursos financieros, además de inconvenientes de coordinación los ejecutores que incidieron en el arranque del proyecto.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR reporta un total de 10 hallazgos y recomendaciones y OVE considera que estas recomendaciones son pertinentes y están soportadas por la evidencia presentada en el PCR. Se destacan las siguientes:

- La integración de expertos del BID reforzó la ejecución del programa, lo que sugiere que futuras operaciones deberían considerar la inclusión de especialistas para fortalecer la gestión.
- Los mecanismos de coordinación efectiva entre ejecutores y actores territoriales facilitaron la implementación del programa, por lo que se aconseja este tipo de mecanismos en futuros proyectos.
- Los programas piloto en salud y agricultura demostraron ser escalables y efectivos, recomendándose evaluar su replicabilidad para ampliar el acceso a servicios sociales básicos.
- Ante la falta de experiencia de algunos ejecutores en la gestión de fondos del BID, el apoyo cercano del Banco es esencial para fortalecer las capacidades de ejecución.
- Frente a eventos sociopolíticos, pandemias y desastres naturales, es crucial mantener la flexibilidad en la gestión de programas para permitir la reorientación ágil de recursos y actividades.

OVE reconoce como un acierto del programa el apoyo y la implementación de los programas piloto en los sectores salud y agricultura, los cuales dan lugar a procesos de innovación y aprendizaje a escalas deseables. Sin embargo, recomienda que en el futuro se evalúen de manera rigurosa estas iniciativas, por medio de evaluaciones de impacto.

### 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR cubre todas las áreas de evaluación del proyecto y sigue las Directrices de PCR 2020. El documento es claro en identificar las necesidades de desarrollo del país que llevaron a la formulación del proyecto y en explicar su alineación con las prioridades corporativas del Banco y su estrategia con Nicaragua. Sin embargo, el reporte a menudo carece de datos, razonamientos y evidencia suficientes que fundamenten las conclusiones de manera sólida. OVE hace varias observaciones, sobre todo referentes a la calidad del análisis en cuanto a Relevancia, Efectividad, Eficiencia y Sostenibilidad del proyecto, otorgando una calificación de Pobre a la calidad general del PCR.

En materia de Relevancia, el documento podría haber hecho un mayor esfuerzo en aclarar la lógica vertical, en particular en lo concerniente al objetivo 3 y la relación entre las actividades y productos del respectivo componente y los indicadores de resultado propuestos. En términos de Efectividad, el PCR calcula incorrectamente la calificación del objetivo 1. Los indicadores de resultados propuestos para medir los cambios en las capacidades TIC de los ciudadanos no fueron útiles para medir el logro del objetivo específico 3. Además, los análisis de atribución son simples y dejan de lado la discusión de la posible influencia de factores externos sobre los cambios en la demanda y los precios de la banda ancha.

El análisis de Eficiencia no profundiza de manera comprehensiva en los principales supuestos sobre los que descansan los resultados. Adicionalmente, el texto del PCR no presenta análisis de sensibilidad que permitan corroborar la robustez de los resultados a cambios en parámetros y formas funcionales clave. El documento anexo al PCR correspondiente al análisis económico es una hoja de cálculo con las estimaciones realizadas, mas no un documento comprehensivo en el que se profundice y expanda el análisis, como suele ser habitual y como se hizo para la evaluación ex ante. Finalmente, en materia de Sostenibilidad, el análisis contenido en la columna derecha de la Tabla 8 resulta un tanto tautológico, pues la justificación de la sostenibilidad en materia de demanda de banda ancha y precios promedio descansa en las proyecciones del análisis económico, lo cual, como se dijo anteriormente, es el resultado de supuestos clave poco discutidos y cuya sensibilidad no fue reportada en el PCR.

Calificación de calidad del PCR	Pobre
---------------------------------	-------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Expansion and Strengthening of Nicaragua's Electricity Transmission System			
<b>Project number(s)</b>	NI-L1091			
<b>Loan number(s)</b>	3611/BL-NI			
<b>Original amount</b>	US\$40,000,000			
<b>Approval year</b>	2015			
<b>Original closing date</b>	2/19/2021			
<b>Actual closing date</b>	6/16/2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República de Nicaragua			
<b>Executing agency</b>	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica			
<b>Sector</b>	Energy			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$43,041,800 (IDB US\$40,000,000 GoN US\$3,041,800)	US\$44,798,806 (IDB US\$40,000,000, GoN US\$4,798,806)		
<b>Co-financing</b>	--	--		
<b>Cancelled amount</b>				

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Highly successful	Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Gunnar Fabian Gotz	
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the loan proposal and the loan contract, the general objective of the program is defined as “to promote an increase in the population’s welfare by strengthening the transmission infrastructure in order to [allow to] connect new clients, improve the quality of supply, and move forward on optimization of the regional infrastructure”.

According to the loan proposal, the specific objectives (SO) of the program are: (i) ensuring the continuous supply of electricity in the areas benefitted by the expansion of electricity coverage under the National Sustainable Electrification and Renewable Energy Program (PNESER); (ii) increasing load transmission capacity to meet electricity demand and carry the power generated in the expansion area under the PNESER program; and (iii) optimizing the load capacity of the regional transmission line on the segments located in Nicaragua.

The PCR combines SO1 and SO2 into a single objective in some parts of the analysis. However, this combination is not further explained in the PCR, and the PMR+E days does not list the objectives. OVE, therefore, maintains the original objective structure presented at approval using three objectives.

Objective number	Objective name
Objective 1	Ensuring the continuous supply of electricity in the areas benefitted by the expansion of electricity coverage under the National Sustainable Electrification and Renewable Energy Program (PNESER)
Objective 2	Increasing load transmission capacity to meet electricity demand and carry the power generated in the expansion area under the PNESER program
Objective 3	Optimizing the load capacity of the regional transmission line on the segments located in Nicaragua.

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

**Component 1. Improvement of the transmission infrastructure to support increased comprehensive coverage** (US\$34,625,900 original amount; US\$26,859,791 actual amount). The financing under this component was intended to be used to: construct and commission 101.3 km of new 138 kV transmission lines, construct three new substations, and expand two substations in the transmission grids of sixteen municipios.

**Component 2. Improvements in the national transmission system to support the capacity of the regional system** (US\$6,049,200 original amount; US\$13,744,397 actual amount).

The financing under this component was intended to be used to increase the capacity of two transmission lines ((1.) Los Brasiles – Acahualinca and (2.) Acahualinca – Managua) which will complete the second phase of the San Benito – Los Brasiles transmission line with a voltage level of 138 kV and 230 kV, respectively. This will make it possible to reach the required 300 MW transmission capacity of the SIEPAC regional transmission network.

**Program administration and management.** (US\$2,366,700 original amount; US\$5,893,596 actual amount).

The financing under this component was intended to be used for contracting services related to: (i) program administration, including operational and incremental personnel expenses of the PEU; (ii) independent external financial audits; (iii) evaluations; (iv) technical advisory support.

## **5. RELEVANCE**

### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

According to the PCR and the loan proposal at approval, the national transmission system (SNT) faced problems of instability and insufficiency to absorb the growing energy demand and to maintain the quality of electricity supply due to lags in investments, resulting in high rates of Unserved Energy (ENS) and transmission losses. It was necessary to expand and strengthen the SNT to increase the expansion of electricity coverage under the National Sustainable Electrification and Renewable Energy Program (PNESER), and to allow the expansion of renewable energy sources (hydro energy).

The PNESER program was part of Nicaragua's National Human Development Plan that the Government of Nicaragua (GoN) has promoted. One of the plan's objectives was transforming the electricity sector, and substantially increasing national electricity coverage to promote economic development.

In addition, Nicaragua is part of SIEPAC – the Central American Electrical Interconnection System - which requires member countries to guarantee an electricity transfer capacity of 300MW with neighboring countries. Prior to project approval in 2014, the SIEPAC transmission capacity between Nicaragua and Honduras or Costa Rica reached only 210MW and was as low as 150MW in some directions. Therefore, the expansion of the transfer capacity was responding to the development needs of Nicaragua at the time.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The Bank's Country Strategy, in effect during the program's initiation, execution, and closure (GN-2683), established the energy sector as one of the four priority sectors. The project is aligned with the expected outcomes of "Improved electricity service reliability", "Electricity coverage increased", and "Increased electricity generation from renewable sources" as more capacity in the SNT is needed to connect new renewable energy sources and new customers. In addition, the project is aligned with the goals and financing priorities of the Ninth General Capital Increase (GCI-9) – specifically with its objective of supporting small and vulnerable countries and sustainable energy.

The program is also aligned with the IDB Infrastructure Strategy, "Sustainable Infrastructure for Competitiveness and Inclusive Growth" (GN-2710-5), in terms of its strategic principles as it promotes access to infrastructure services, supports infrastructure for regional integration, and supports the construction and maintenance of a socially and environmentally sustainable infrastructure to help improve quality of life. Overall, the project demonstrates a high degree of alignment with the Bank's strategies.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

In general, the vertical logic of the operation at approval was adequate. The vertical logic shows a plausible path from inputs to the project's specific objectives. The project's first component finances improvements in transmission infrastructure, including the construction of new substations and transmission lines. These activities responded to the problems the program sought to address, such as overloaded and degrading transmission infrastructure, leading to reliability issues and insufficiency for the expected growth in energy demand. The added capacity directly contributes to specific objective 1 ("Ensuring the continuous supply of electricity in the areas benefitted by the expansion of electricity coverage under the PNESER

## 5. RELEVANCE

program") and specific objective 2 ("Increasing load transmission capacity to meet electricity demand and carry the power generated in the expansion area under the PNESER program") as they increase the load transmission capacity in the program area, which in turn allows for the connection of new renewable energy sources and/or new customers. Together, this contributes to a higher reliability of energy provision in the project area.

The second component supported activities aimed at increasing the capacity of the regional transmission system. The activities contribute directly to the specific objective 3 (Optimizing the load capacity of the regional transmission line on the segments located in Nicaragua). The activities would help Nicaragua reach the required transmission level of 300MW within the SIEPAC.

However, according to the information provided by Management to the draft of this validation, after approval of the operation, a new urban development plan was passed (*Plan de Revitalización del Centro Tradicional y Patrimonial de Managua*), which made the planned transmission line incompatible with the urban development plan. As a result the transmission line Los Brasiles – Acahualinca – Managua could not be upgraded as planned and a key component of the regional transmission work for the SIEPAC has not been finalized. In this context, the alternative technical optimal solution identified during the execution of the operation was to run a 5 km segment of the transmission line below water to bypass the urban areas. However, considering that this solution required greater financial resources than budgeted in this program, the construction of the transmission line was postponed and other complementary activities were carried out, including the acquisition of equipment, autotransformers and shunt reactors, and the financing of preparatory studies for the underwater transmission line. These activities, to some extent, helped to mitigate the shortfall of the planned transmission line and increased the capacity of the regional transmission system. Yet this situation caused by exogenous factors reduced to some extent the vertical logic of the operation during implementation and negatively impacted the achievement of project outcomes. According to the information provided by Management to the draft of this validation, the preliminary studies of the new line financed by the program facilitated the recent financing from the Banco Centroamericano de Integración (BICE) to develop the transmission line.

In summary, the project was aligned with the country's needs and with the CS in effect at approval, implementation, and closing. In general, the vertical logic of the operation at approval was adequate but exogenous changes in government plans had a negative impact on the project's vertical logic during implementation and its outcomes.

In this context, OVE rates the relevance of the project as **Satisfactory** (Management: Excellent)

<b>Relevance rating</b>	Satisfactory
-------------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using **2020 PCR Guidelines**. OVE validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on December 09, 2015, and reached eligibility on June 01, 2016. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix after eligibility and reported in the following PMR are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-June 2016 (first period) for the purposes of this validation.

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Assessment by objective

**Objective 1: Ensure a continuous, reliable, and cost-effective electric power supply in the areas benefitted by the expansion of electricity coverage under the PNESER program.**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Unserved energy in GWh in the program target areas.	GWh	66	1	1	100	1
Average achievement ratio for objective 1						1.0

Specific objective 1 “Ensure a continuous, reliable, and cost-effective electric power supply in the areas benefitted by the expansion of electricity coverage under the PNESER program” is measured by one result indicator. The indicator “Unserved energy in GWh in the program target areas” measures how much energy is lost in the system due to transmission problems. The amount of lost energy declined from 66 GWh at baseline to 0.91 GWh below the target of 1.0 GWh. The achievement of this result can be attributed to this operation. New substations and transmission lines provided through this operation were necessary to lower the amount of unserved energy. Therefore, the achievement ratio for this indicator is 1.0.

Rating of objective 1: Excellent

**Objective 2: Increase the MW load transmission capacity to meet the demand for electricity and carry the power generated from renewable energies in the area of expanded electricity coverage under the PNESER program.**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Load transmission capacity in MW to meet the demand for electricity in the program's target areas	MW	11	27	27	100	1
Load transmission capacity in MW to handle the connection of new hydroelectric generation plants	MW	0	22	22	100	1
Average achievement ratio for objective 2						1.0

Specific objective 2 “Increase the MW load transmission capacity to meet the demand for electricity and carry the power generated from renewable energies in the area of expanded electricity coverage under the PNESER program” was measured by two indicators.

The indicator “Load transmission capacity in MW to meet the demand for electricity in the program target areas” increased from 11MW to 27MW and reached its target of 27MW. Likewise, the indicator “Load transmission capacity in MW to handle the connection of new hydroelectric generation plants” increased from 0 to 22MW, reaching its target.

## 6. EFFECTIVENESS

The achievement of these results can be attributed to this operation. The construction of the Waslala substation (El Cúa) and the 138kV transmission will facilitate the connection of five small hydroelectric power plants that will be able to inject a total power of 22.5MW and the expansion of substations Centroamérica and newly built Jinotega substation. Therefore, the achievement ratio for this indicator is 1.0.

Rating of objective 2: Excellent

**Objective 3: Optimize the power load capacity of the SIEPAC regional transmission line on the segments located in Nicaragua.**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Increased maximum regional transfer capacity in MW between control areas.	MW	80	300	270	86.4	0.86
Average achievement ratio for objective 3						0.86

Specific objective 3, “Optimize the power load capacity of the SIEPAC regional transmission line on the segments located in Nicaragua,” is measured through one result indicator. The indicator “Increased maximum regional transfer capacity in MW between control areas” increased to a level close to the 300 MW capacity requirement in the SIEPAC. The baseline in 2014 was 80MW, and the transmission capacity reached 270MW at the end of the program, implying an achievement of 86.4%. The target was not fully reached as the transmission line could not be completed as planned and it is expected to be constructed under water in the future. Nevertheless, the achieved results can be attributed to the complementary activities carried out instead of the transmission line, such as the purchase and installation of new transformers and shunt reactors. Therefore, the achievement ratio for this indicator is 0.86.

Rating of objective 3: Satisfactory

## 2. Outputs

Nine out of ten outputs were fully (100%) carried out and the remaining one (San Benito - Los Brasiles transmission line) was carried out by 97% (2km shorter than planned). The upgrade on the transmission line ‘Los Brasiles - Acahualinca – Managua’ was not carried out as planned at approval, however, with smaller improvements throughout the existing transmission line, the output (“Los Brasiles – Acahualinca – Managua segment transmission line (in km) with expanded capacity, in operation”) was technically still fully carried out as the improvements amplified the capacity of the transmission line along the transmission line.

With two objectives rated excellent and one rated satisfactory, OVE rates the effectiveness of the project as **Satisfactory** (Management: Satisfactory)

<b>Effectiveness rating</b>	Satisfactory
-----------------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR presents a cost-benefit analysis (CBA) to analyze the efficiency of the operation. The analysis used the same methodology as in the ex-ante CBA and included US\$ 34.67 million as direct investment cost of the project, which represents 77% of the total project costs.

In addition to these costs, the CBA considers: (i) additional energy supply cost with the project, (ii) additional O&M cost with the project; and (iii) changes in transmission losses. For the benefits the CBA takes into account two primary factors: "energy savings due to replacement" and "incremental demand satisfaction." Energy savings due to replacement are quantified by assessing the expenses previously incurred by users of alternative energy resources (such as batteries and candles) before they had access to electricity. This benefit is calculated by comparing the cost of these displaced energy resources with the electricity tariff, thereby determining the total savings in consumption expenses. On the other hand, incremental demand satisfaction measures the difference in energy demand met with the project in place compared to a scenario without the project. Energy not served (ENS) is used as an estimate for this, which is valued at \$600 per megawatt-hour (MWh) according to the PCR.

The analysis uses parameters that according to the management response to the draft of this validation were provided by ENATREL but are currently not published. OVE notes that some key assumptions and parameters used to calculate the benefits were not sufficiently explained in the PCR (nor the respective annex).

**Results and sensitivity analysis**

	Basic scenario		↓ 20% ENS (US\$ 480)		↓ 20% Demand		↑ 20% energy supply cost (CILP)		Ex Ante
	IRR	NPV	IRR	NPV	IRR	NPV	IRR	NPV	IRR
P1: Waslala - La Dalia	47.1%	86.6	38.8%	58.7	28.9%	48.9	44.0%	79.3	24%
P2: Santa Clara	34.6%	12.9	26.9%	7.9	29.2%	7.0	33.2%	11.5	26%
P3: Jinotega	37.4%	13.0	28.6%	7.8	18.0%	1.6	36.1%	11.7	35%
P4: Los Brasiles - San Benito	59.2%	20.0	47.5%	15.0	36.0	9.9	-	-	15%

The PCR provides the results of the CBA disaggregated by intervention area (see table above) but not for the entire project. All four results have an IRR greater than the discount rate (12%). Therefore, the aggregate IRR is above the required 12% level for an *excellent* rating.

The project closure was delayed by about 12 months due to various factors. In one instance, the project was delayed because the construction of one transmission line ran through a mining company's property. It took 4 months of negotiation to reach an agreement on a different route through the property. Other delays were largely outside the control of the project such as the COVID-19 pandemic, hurricanes, or socio-political tensions in Nicaragua.

In summary, the CBA ex-post disaggregated by intervention areas indicated IRR greater than the discounted rate. Some key assumptions and parameters of the CBA were only provided by ENATREL but have not been published according to Management. OVE trusts that these estimations are realistic and rates the efficiency of the operation **Excellent** (Management: Excellent).

<b>Efficiency rating</b>	Excellent
--------------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

According to the PCR, there are no unmitigated risks that could affect the sustainability of the results. Project documents show that a budget to fund maintenance and operation costs of the newly installed infrastructure is required to mitigate risks of efficiency losses due to insufficient maintenance. The PCR indicates that ENATREL has financial resources for the preventive maintenance of the works. However, in terms of the financial sustainability of ENATREL, the PCR also indicates that ENATREL after 2020 did not meet the financial targets established in the loan contract. In this context, ENATREL prepared an action plan identifying the causes of the deviations and the financial management measures to be adopted to achieve the financial institution of the institution. According to the PCR, ENATREL has complied with the operation and maintenance plans of the infrastructure. In response to the draft of this validation, Management provided further explanations that the goals that were set in 2015 were made in a completely different economic context (before COVID-19, Hurricanes and socio-political events in 2018) than the one in which the program execution was carried out. In this changed context, the demand for energy at the national level declined which reduced ENATREL's income. Management also provided as additional information the maintenance report for works and equipment of 2023 and the maintenance plan for 2024 – in line with the loan contract.

Nevertheless, OVE considers the failure to meet financial targets is a potential risk to the operation's sustainability as financial distress in the executing agency could negatively affect the longevity and efficiency of the installed equipment.

### 2. Safeguards performance

The operation is classified as category "B" under the Bank's Environment and Safeguards Compliance Policy (Operational Policy OP-703). The potential project environmental impacts were considered moderate as most proposed transmission lines avoid environmentally sensitive areas except the La Dalia – Waslala/El Cuá transmission line that passes through a buffer zone of a protected area.

The PCR indicates that during the execution of the operation, it was verified the compliance of the operation with the IDB policies and national legislation. The ESRR report from December 2022 (last available at the time of elaboration of the PCR) rated the environmental and social performance of the project as *partially satisfactory* because the socio-environmental commitments identified in previous missions were still pending. The report points to direct impacts on natural habitats (migratory bird routes), which are mitigated by bird safety devices (in Spanish: dispositivos salva-pájaros), yet their effectiveness has not been consistently monitored. In addition, compensation for right-of-way easements on private land may not be fully addressed since the expected documentation is unavailable. The previous ESRR also rated the performance as *partially satisfactory* and argued that the outstanding commitments are not significant about the negative impacts caused by the project but should be addressed.

The PCR indicates that it was expected to close the operation with a satisfactory classification once the Bank analyzes the information and the final socio-environmental actions requested from ENATREL. According to the PCR, the Bank will supervise the socio-environmental actions to ensure the final sustainability of the operation.

The last ESRR from December 2023 (after the elaboration of the PCR) rated the environmental and social performance of the project as satisfactory. According to the report, the classification was upgraded because the socio-environmental commitments acquired from previous missions have been met. Bird safety devices have been installed on the transmission lines. However, as

## 8. SUSTAINABILITY

an additional measure, the IDB will hire a consultancy to monitor the devices for the period of 2024. For this, ENATREL must send the TOR no later than October 27, 2023, and the monitoring report has to be sent to the bank at the end of 2024.

On balance given some minor unmitigated risks to the continuation of results and safeguards performance that was satisfactory at closure, OVE rates the sustainability of the operation as **Satisfactory** (Management: Excellent).

Sustainability rating	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

The operation was aligned with the country's needs and with IDB strategies. In general, the vertical logic of the operation at approval was adequate. However, the project's design did not fully consider the country's realities. Therefore, OVE rates the relevance of the project as **Satisfactory** (Management: Excellent).

The effectiveness of the project is rated as satisfactory (same as management) with two out of three objectives fully achieved. The cost-benefit analysis used in the efficiency estimated a internal rate of return greater than 12% for all the intervention areas. As a result, OVE rates the efficiency of the operation as excellent (same as management). Lastly, the project's sustainability is rated as satisfactory due to some minor unmitigated risks to the continuation of results and safeguards performance that was satisfactory at closure (Management: Excellent).

As a result, OVE rates the overall project development outcome as **Successful** (Management: Highly Successful).

Overall outcome rating	Successful
------------------------	------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

According to the PCR, the quality at entry was high. The IDB took a leading role in identifying and preparing the PNESER which was key for this project according to the PCR. This investment loan followed a programmatic policy-based series [NI-L1074 NI-L1089 NI-L1144] that had supported reforms in the energy sector.

OVE identified some minor shortcomings in the quality at entry, specifically the M&E framework. Some of the specific objectives and its result indicators are output-based e.g. specific objective 3 (Optimizing the load capacity of the regional transmission line on the segments located in Nicaragua) or result indicators measuring transmission capacity (SO2). As indicated in the PCR's lessons learned, transmission projects should include indicators that measure quality and reliability of the grid (e.g. through a "system average interruption duration index") and not just outputs. Due to these minor design shortcomings at entry OVE rates the quality at entry as **Satisfactory**.

Quality at entry rating: Satisfactory

## 10. BANK PERFORMANCE

### 2. Quality of supervision

According to the PCR, quality during supervision was excellent. The continuous monitoring of technical, administrative, environmental, social, and financial sustainability aspects were key factors to achieving objectives of the program. According to additional information provided by management to draft of this validation, the Bank provided continuous on the ground support to the client even after many IDB staff had left the country in 2018. In addition, the Operation was supported by the NI-T1272 Technical Cooperation for Capacity Building of ENATREL and the Ministry of Energy in Nicaragua. This technical cooperation provided financial and knowledge resources to the Executing Agency to improve its work and support the supervision of the operations financed by the Bank. As a result, it is rated as follows:

Quality of supervision rating: Excellent

Due to minor shortcomings at entry, OVE rates the Bank's performance as **Satisfactory** (Management: Excellent)

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

According to the PCR, the borrower's performance was satisfactory. ENATREL efficiently managed the project despite external adversities, adhering to procurement procedures and collaborating with contractors. Regular monitoring ensured that the project continued to be aligned with the set targets. As the PNESER program was of high priority for the country it counted with the commitment and support of the relevant governmental institutions. According to the PCR, the GoN made the required counterpart funding available in a timely manner showing its commitment. ENATREL's role in the program was strengthened, facilitating project understanding and expansion planning.

However, financial sustainability was affected by operational shifts, COVID-19, and hurricane impacts. The financial sustainability of ENATREL which in 2020 fell below the contractually agreed levels of financial stability. In this context, ENATREL prepared an action plan identifying the causes of the deviations and necessary financial management measures to reach conditions of financial sustainability again.

OVE agrees with management's rating and rates the borrower's performance as **Satisfactory** (Management: Satisfactory).

<b>Borrower performance rating</b>	Satisfactory
------------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR presents a table of findings and recommendations with ten lessons. In general, the lessons presented are useful and based on evidence presented in the PCR. They can potentially improve similar projects in the future and provide a learning opportunity. As the most pertinent lessons the following stand out from the PCR:

1. Indicators that measure improvements in the quality and reliability of the transmission service were not included in the result matrix. Transmission modernization/expansion

## 12. LESSONS LEARNED

- projects should include quality and reliability indicators such as SAIDI (System Average Interruption Duration Index) and SAIFI (System Average Interruption Duration Index).
2. To protect migratory birds whose route runs through transmission lines bird-saving devices were installed to avoid collision of birds. This proved a good practice and should be considered in future projects. It will also be important to monitor the devices' effectiveness to adjust the location if needed.
  3. The Executing Unit within ENATREL had increased its capacity and efficiency related to processes such as bidding or the execution of contracts thanks to previous exposure to bank practices in other projects. The agency and many processes benefitted from those experiences with previous operations.
  4. The construction of one of the transmission lines was delayed due to opposition to the line passing through the property of a mining company. Future operations should aim to obtain easement permits prior to the construction planning phase.

## 13. QUALITY OF PCR

The quality of the PCR is rated by assessing the (i) Completeness of PCR (ii) Quality of analysis (iii) Internal consistency (iv) Candor (v) Quality of lessons.

The PCR presented the required information for all sections succinctly. The **quality of analysis** in the PCR was sufficient in most sections but is missing some key information in the relevance and the efficiency section (and the respective annex). The PCR did not mention the urban development plan which interfered with the originally planned path of the transmission line. Management provided additional explanations on this point after the PCR had been completed. The cost-benefit analysis did not provide sources or explain that these estimated numbers were not published yet. In addition, the PCR presented a diverging number of specific objectives which has not been explained and affected the PCR's **internal consistency** as some parts of the PCR mention three specific objectives (paragraph 1.1.) while others only mention two (figure 1 or effectiveness section). The PCR is **candid** and mentioned the shortcomings of the operations openly. The **lessons learned** are useful and have the potential to improve similar projects in the future.

Overall, the quality of the PCR was **good** as it had some minor shortcomings in terms of quality of analysis and internal consistency.

Quality of PCR rating	Good
-----------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Integración Vial		
<b>Número(s) de proyecto</b>	NI-L1092		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3577/BL-NI		
<b>Monto original</b>	US\$90.700.000		
<b>Año de aprobación</b>	2015		
<b>Fecha original de cierre</b>	Feb 2, 2021		
<b>Fecha real de cierre</b>	May 11, 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República de Nicaragua		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Transporte e Infraestructura (M.T.I.)		
<b>Sector</b>	Transporte		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$90.700.000 (BID US\$90.700.000, GdN US\$0)	US\$94.222.419 (BID US\$90.700.000, GdN US\$3.113.868)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>			US\$0

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Exito
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Excelente	Excelente
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del programa era mejorar la accesibilidad del transporte en zonas rurales de Nicaragua con alta incidencia de pobreza, facilitando la integración de zonas productivas a áreas de consumo y de la población a servicios públicos y sociales; y contribuyendo a la reducción de la pobreza.

Los objetivos específicos identificados en la propuesta de préstamo y el PCR para los tramos intervenidos se exponen en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
<b>Objetivo 1</b>	Reducir los costos promedio de operación vehicular (US\$/vehículo-km).
<b>Objetivo 2</b>	Reducir los tiempos promedio de recorrido (minutos-vehículo por tramo).
<b>Objetivo 3</b>	Promover y facilitar el uso de la infraestructura vial para el transporte de carga y de pasajeros.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Mejoramiento de caminos rurales** (US\$83.658.000 monto original; US\$86.328.971 monto ejecutado). Este componente financiaría la ejecución de obras de mejoramiento vial en proyectos elegibles en actividades como: ajustes al alineamiento vertical y horizontal existente, drenaje mayor y menor, construcción y rehabilitación de puentes, medidas de reducción de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, pavimentación, dispositivos de seguridad vial, entre otras; así como medidas de protección ambiental. El componente también financiaría la supervisión de las obras, que sería realizada por firmas consultoras independientes. Cada proyecto incorporaría dispositivos específicos para mejorar la seguridad vial cuando las vías entren en operación tales como: señalización horizontal y vertical, ciclovías, andenes peatonales, barreras de protección metálicas, delineadores y postes guías, entre otros. Asimismo, se desarrollarían campañas de educación de seguridad vial durante la etapa de construcción a cargo de los contratistas, de acuerdo a planes aprobados por el MTI. Además, este componente implementaría un programa de capacitación de mujeres en el manejo de maquinaria pesada que permitiría su incorporación en la provisión de mano de obra en tal rubro.

**Componente 2: Fortalecimiento institucional del MTI** (US\$1.058.600 monto original; US\$403.380 monto ejecutado). Este componente financiaría un programa de capacitación a la gestión institucional (capacidades técnicas, operativas, administrativas y fiduciarias), rehabilitación física de oficinas, adquisición de equipo informático y de transporte, así como otros bienes para el apoyo de la gestión institucional.

**Componente 3: Administración y gestión** (US\$1.977.000 monto original; US\$4.376.202 monto ejecutado). Este componente financiaría la contratación de servicios para: (i) estudios de pre-inversión que serán utilizados como parte de la gestión del proyecto en la determinación de la elegibilidad y viabilidad de los proyectos adicionales que financiará la operación; (ii) gestión ambiental y social; (iii) evaluación intermedia, final y de impacto; (iv) auditorías financieras; y (v) asesoría técnica.

Además, se incluyeron los rubros de costos “Imprevistos” y “Gastos Financieros”, estos últimos debido a que la Propuesta de Préstamo (PP) indicó que los intereses podrían ser financiados con recursos del financiamiento.

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

En la tabla que sigue se presentan los costos del programa.

NI-L1092	Costos estimados PP				Costos Actuales				Cambios
	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	
Componente 1: Mejoramiento de caminos rurales	82.035.000	1.623.000	83.658.000	90,3%	83.330.959	2.998.012	86.328.971	91,6%	3,2%
Componente 2: Fortalecimiento institucional del MTI	920.500	138.100	1.058.600	1,1%	395.608	7.772	403.380	0,4%	-61,9%
Componente 3: Administración y Gestión	1.770.000	207.000	1.977.000	2,1%	3.859.566	516.636	4.376.202	4,6%	121,4%
Imprevistos	2.974.500	0	2.974.500	3,2%	0	0	0	0,0%	-100,0%
Gastos Financieros	3.000.000	0	3.000.000	3,2%	3.113.868	0	3.113.868	3,3%	3,8%
<b>TOTAL</b>	<b>90.700.000</b>	<b>1.968.100</b>	<b>92.668.100</b>		<b>90.700.001</b>	<b>3.522.420</b>	<b>94.222.421</b>		<b>1,7%</b>

Fuentes: Contrato de préstamo, PCR.

Notas: Incluye costos totales estimados e incurridos.

El programa no tuvo reformulaciones formales (con modificaciones del contrato), aunque experimentó una extensión de plazo de último desembolso de 12 meses, debido a una prórroga otorgada en septiembre de 2020 a causa de la actualización del diseño, elaboración del diseño final de ingeniería y ejecución del Puente Wiwilí. Además, se otorgaron dos autorizaciones para transferencias de fondos entre categorías de inversión a solicitud del MTI, en enero de 2020 y enero de 2021.

#### 5. RELEVANCIA

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

El PCR expone la situación del país relacionadas con las necesidades de desarrollo en el sector transporte relacionadas con la operación, principalmente: más del 80% de los pobres residían en áreas rurales al momento de la preparación de la operación, y el mal estado de los caminos no pavimentados en zonas rurales generaba problemas de accesibilidad y relativo aislamiento del potencial productivo con el resto del país y limitando el crecimiento económico y la productividad.

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, en su diseño, durante su ejecución y cierre.

En su diseño y durante el primer tiempo de ejecución, los objetivos del programa estuvieron alineados con las prioridades del GdN, considerando las metas de construcción y mejoramiento de carreteras del Programa de Infraestructura Económica del “Eje 2: Transformación económica, equitativa, sostenible y armónica entre seres humanos y la naturaleza” del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 (PNDH 2012-2016). Durante su ejecución, los objetivos del programa también estuvieron alineados al eje de Infraestructura del PNDH 2018-2021, que establece la prioridad de desarrollar infraestructura de transporte vial, portuaria, aeroportuaria, ferroviaria y pasos fronterizos que integren el territorio nacional. También estuvieron alineados con la Política 2 del Plan Nacional de Transporte 2014-2033 (PNT 2014-2033) a través del objetivo de desarrollar una red nacional de transporte y operación que contribuya a las actividades y el desarrollo sociales y económicos, en particular a través del Plan de desarrollo del sector vial que incluye la mejora de las redes viales a través de obras de construcción de nuevas carreteras, mejora y rehabilitación de las carreteras existentes.

## 5. RELEVANCIA

En los últimos meses de ejecución y al cierre, los objetivos del programa mantuvieron su alineación con las necesidades de desarrollo del país, ya que el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza y para el Desarrollo Humano 2022-2026 declaró en su política de inversión pública que el Gobierno mantendría como prioridad la infraestructura en el sector transporte, además de otros sectores como agua y alcantarillado sanitario, energía, educación, salud, administración del Estado y vivienda social. Además, en este plan, la Política del sector Transporte está orientada a continuar proveyendo la infraestructura vial que potencie la economía de forma sostenible, con la calidad requerida, para reducir los costos de transporte y mejoras en la cadena logística, la expansión en mejores condiciones de las zonas turísticas, industria minera, construcción, generación eléctrica, actividad agropecuaria en general, la industria del tabaco y la palma africana, entre otros, que permitan elevar la productividad y competitividad de la economía del país.

### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

Los objetivos del programa estuvieron alineados con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación, durante su implementación y hasta su cierre.

Los objetivos del programa estuvieron alineados con la EBP 2012-2017 (GN-2683) (válida desde su aprobación hasta la finalización del periodo de transición, 31 de diciembre de 2018 y luego extendida hasta el 31 de diciembre de 2020), en la que el sector Transporte figura entre los sectores prioritarios, prestando particular atención a las zonas rurales y con el objetivo estratégico de apoyar los esfuerzos para construir, mejorar y rehabilitar carreteras y caminos rurales, y mantenerlos en buen estado de reparación, para asegurar que los sectores productivos tengan acceso en todo momento a los mercados domésticos e internacionales, con especial énfasis en la región mesoamericana.

El programa fue consistente con el Marco sectorial de Transporte (GN-2740-3), en la dimensión de mejora de la calidad, cobertura, capacidad y conectividad de la infraestructura de transporte. También estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la construcción de infraestructura y rehabilitación vial. Además, estuvo alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3190-2), y los desafíos de desarrollo de productividad e innovación, e integración económica, mediante la inversión en mejora de carreteras.

También fue consistente con el Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-6) y su producto “caminos construidos o mejorados (km)”.

Por otra parte, el programa fue consistente con la Estrategia Sectorial del Banco de Apoyo a la Integración Competitiva, Regional y Global (GN-2565-4), que consideró como prioritarias las inversiones en el área de transporte, estableciendo que el Banco ayudaría a la región a mejorar la calidad y ampliar la cobertura de las rutas nacionales de transporte.

## 5. RELEVANCIA

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara y se mantuvo desde la aprobación del programa hasta su cierre. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el programa, sus productos y los objetivos del programa expuestos en la PP. El diseño del programa estuvo alineado con las realidades y necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

En general, las actividades previstas de rehabilitación y mejora de caminos y construcción de puente (componente 1) contribuyen a la consecución del objetivo específico y del objetivo general del programa. Sin embargo, no se incluyeron objetivos específicos ni indicadores de resultado relacionados al “Componente 2: Fortalecimiento Institucional”. De acuerdo con el PCR, los productos de este componente aportan al objetivo general del programa, y se reflejarían también en la ejecución adecuada de las obras y como consecuencia en los indicadores de resultado de los objetivos específicos definidos. No obstante, considerando que los tres objetivos del programa fueron definidos en la propuesta de préstamo explícitamente para los tramos intervenidos, y que el alcance del componente de fortalecimiento institucional del MTI era de carácter más amplio que facilitar la ejecución de las obras de rutas intervenidas, habría sido esperable contar con objetivos específicos e indicadores de resultados. En el diseño del programa, por ejemplo, se había incluido un programa de capacitación a la gestión institucional que no llegó a ejecutarse porque fue establecido de manera muy general.

Como ya se ha indicado en la sección “4. Componentes del Proyecto”, durante la implementación del programa hubo demoras dado que se autorizó una extensión de plazo de último desembolso de 12 meses, debido a la actualización de diseños y la ejecución del Puente Wiwilí.

En síntesis, el programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante su aprobación y ejecución. La lógica vertical del diseño del programa, en general, fue adecuada, si bien no se definieron objetivos específicos ni indicadores de resultados asociados al componente de fortalecimiento institucional.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del programa como Satisfactorio (Administración: Excelente).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El programa fue aprobado el 10 de noviembre de 2015 y alcanzó la elegibilidad el 3 de junio de 2016. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2016 para propósitos de esta validación (PMR+E).

## 6. EFECTIVIDAD

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Reducir los costos promedio de operación vehicular (US\$/vehículo-km).

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Costo promedio de operación vehicular en los tramos viales intervenidos por el programa (Pantasma-Wiwilí)	US\$ /vehículo-km	1,32	0,70	0,20	181	1,00
1.2 Costo promedio de operación vehicular en los tramos viales intervenidos por el programa (Los Chinamos-El Ayote)	US\$ /vehículo-km	0,54	0,33 (PCR) (0,32 en EER#2 y EEO#1)	0,32	100	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

El indicador 1.1 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E. El indicador 1.2 se incluyó durante la ejecución del programa, dado que se trata de una operación Global de Obras Múltiples (GOM) y en la PP se había indicado correctamente que el indicador se referiría a los tramos viales intervenidos por el programa. Los valores de línea de base y meta se establecieron con base en la evaluación ex ante de cada proyecto de mejora vial. Según el informe de “Cambios en la matriz de resultados” (Enlace electrónico requerido 2 del PCR, EER#2) y el Informe de Evaluación Final del Programa (EEO#1), el valor meta del indicador 1.2 se estableció en 0,32, siendo que el PCR indicó 0,33. OVE ha considerado el valor de 0,32 para calcular la tasa de logro.

Los valores logrados de los indicadores 1.1 a 1.2 se obtuvieron como resultado de la modelación con RED y HDM-4 con base en la modelación ex post de cada intervención, por lo que se consideran atribuibles al programa.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 1 fue de 1,00 y que los efectos son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 1: Excelente

#### Objetivo 2: Reducir los tiempos promedio de recorrido (minutos-vehículo por tramo).

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Tiempo promedio de recorrido en los tramos viales intervenidos por el programa (Pantasma-Wiwilí)	minutos	121	62	48	124	1,00
2.2 Tiempo promedio de recorrido en los tramos viales intervenidos por el programa (El Camastro - Los Chinamos-El Ayote)	minutos	117 (PCR) (67 en EER#2 y EEO#1)	40	33,5	124	1,00
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

## 6. EFECTIVIDAD

El indicador 2.1 se definió en la PP y se mantuvo en el PMR+E. El indicador 2.2 se incluyó durante la ejecución del programa, dado que al tratarse de una operación GOM se había establecido registrar el indicador para cada una de las obras (o proyectos) de intervención vial. El valor de la línea de base del indicador expuesto en el PCR fue 117, mientras que en el EER#2 y en el EEO#1 se consignó como 67. OVE ha considerado este último valor para calcular la tasa de logro.

Los valores logrados de los indicadores 2.1 a 2.2 se obtuvieron como resultado de mediciones realizadas por el MTI luego de finalizadas las mejoras viales. Dada la naturaleza de las intervenciones, los resultados se atribuyen al programa.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 2 fue de 1,00 y que los efectos son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 2: Excelente

**Objetivo 3: Promover y facilitar el uso de la infraestructura vial para el transporte de carga y de pasajeros.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) en los tramos viales intervenidos por el programa, Sub tramo: Pantasma-Empalme Maleconcito	vehículos	325	552	897	252	1,00
3.2 Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) en los tramos viales intervenidos por el programa, Sub tramo Empalme Maleconcito-Wiwilí	vehículos	373	605	1.267	385	1,00
3.3 Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) en los tramos viales intervenidos por el programa (El Camastro - Los Chinamos-El Ayote)	vehículos	392	494	522	127	1,00
3.4 Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) en los tramos viales intervenidos por el programa, Puente Wiwilí	vehículos	0	1.262	1.325	105	1,00
3.5 Número de mujeres operadoras de equipo pesado trabajando en las obras de los tramos viales intervenidos por el programa	mujeres	0	6	6	100	1,00 (PCR) No considerado apropiado por OVE
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1,00

Los indicadores 3.1 y 3.2 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E. Los indicadores 3.3 a 3.4 se incluyeron durante la ejecución del programa, dado que al tratarse de una operación GOM se había establecido registrar el indicador para cada una de las obras (o proyectos) de intervención vial.

## 6. EFECTIVIDAD

Los valores logrados de los indicadores 3.1 a 3.3 se obtuvieron a partir de conteos de tráfico realizados en 2020, por lo que pueden considerarse atribuibles al programa. El valor logrado del indicador 3.4 se reportó en la “Planilla de Evaluación Económica Expost del Puente Wiwilí” (Enlace electrónico opcional 2 del PCR, EEO#2), donde, aparentemente el valor de la TPDA correspondiente a 2022 habría sido calculado a partir de conteos vehiculares realizados in situ, aunque el PCR no lo explica. Dada la naturaleza de las intervenciones, los resultados se consideran atribuibles al programa.

El indicador 3.5 se había incluido en la PP y en el PMR+E bajo el resultado esperado denominado “Incremento en la participación de las mujeres en la operación de maquinaria pesada en los tramos viales intervenidos por el programa”, que podría haber sido considerado como un objetivo específico del programa, pero en el cuerpo del texto de la PP se habían establecido claramente los tres objetivos específicos reportados en el PCR y en este documento de validación., El indicador está definido más bien a nivel de producto. Además, OVE considera que no es un indicador que mida el resultado hacia el objetivo de “promover y facilitar el uso de la infraestructura vial para el transporte de carga y de pasajeros”. Por tanto, OVE no lo considera para efectos de esta validación.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 3 fue de 1,00 y que los efectos son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

Calificación del objetivo 3: Excelente

## 2. Productos

En el componente 1, se especificó el producto “Kms mejorados en el tramo del Camino Los Chinamos - El Ayote” que en el PMR+E figuraba como “Kms construidos o rehabilitados en tramos viales no incluidas en la muestra ( proyecto por definir)”.

En el componente 2, luego del PMR+E se incluyeron 3 nuevos productos (camioneta 4x4, equipos para inspección de puentes y carreteras, y equipo de impresión plotter) y, según el Informe de Evaluación Final del Programa (EEO#1), se excluyó uno previsto originalmente y que fue financiado con la operación NI-L1087 (oficinas rehabilitadas), aunque en el PMR al cierre de la operación no fue excluido y figura como ejecutado. El producto “Programa de capacitación a la gestión institucional implementado” no fue ejecutado.

En el componente 3 se incluyeron 7 nuevos productos de estudios de factibilidad y diseño de proyectos viales, y se excluyó uno previsto en el PMR+E. Solo uno de los estudios no fue ejecutado (Estudio de Factibilidad y Diseño para el Mejoramiento de la Carretera La Curva-Nueva Guinea-Naciones Unidas).

Los cambios en los productos implementados, en su mayoría adiciones, no afectaron la valoración respecto a la matriz de resultados original y sus indicadores de resultado.

En síntesis, considerando que los tres objetivos específicos del programa fueron calificados con “Excelente”, OVE califica la efectividad del programa como **Excelente**. OVE coincide con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad.

Calificación de efectividad	Excelente
-----------------------------	-----------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de la evaluación económica ex post de los proyectos viales y el puente ejecutados. Según el PCR, se consideraron los costos finales de las intervenciones en cada tramo y los volúmenes de tránsito medidos luego de la construcción (año 2020, según el Informe de Evaluación Final del Programa (EEO#1)).

Según el Informe de Evaluación Final del Programa (EEO#1) para las evaluaciones de las dos carreteras se consideró un periodo de análisis de 20 años (incluido el periodo de inversión inicial), un valor residual de las inversiones del 30% del monto total de la construcción para el tramo Pantasma - Wiwilí y 40% para el tramo El Camastro – Los Chinamos – El Ayote, se utilizaron factores de corrección vigentes del Sistema Nacional de Inversiones para obtener los valores económicos y una tasa social de descuento del 12% anual.

El EEO#1 indica que se utilizó la misma metodología de la evaluación ex ante y que se incluyeron beneficios agrícolas y pecuarios (indirectos), de tráfico y mantenimiento, además, presenta los resultados comparados con los de la evaluación ex ante para las dos obras ejecutadas en carreteras. Cabe señalar, que se analizó la situación con proyecto versus la situación sin proyecto y se incluyeron los beneficios de ahorro de costos de operación de vehículos y ahorros de tiempos de viaje de los usuarios de la vía. En el análisis de la obra Pantasma-Wiwilí no se consideró tráfico generado, no se incluyeron beneficios por reducción de accidentes ni costos adicionales por aumento de accidentes (que podría darse dado que las nuevas carreteras pavimentadas generarían un incremento del tráfico sustantivo en comparación con la carretera de tierra que existía antes de ejecutar el proyecto).

Se utilizó el Modelo RED para la evaluación de la obra Pantasma-Wiwilí y HDM-4 para la evaluación de la obra El Camastro – Los Chinamos – El Ayote. Como resultado se obtuvieron Tasas Internas de Retorno Económicas (TIRE) superiores al 12% y Valores Actuales Netos Económicos (VANE) positivos en las dos obras de mejora de carretera ejecutadas.

Los flujos de fondos correspondientes a la obra del tramo Pantasma – Wiwilí se presentaron en anexo del Informe de Evaluación Final del Programa (EEO#1). También se adjuntaron los datos para visualizar los resultados de HDM-4 en el caso del proyecto del tramo El Camastro – Los Chinamos – El Ayote. Para mejorar la claridad de exposición, se recomienda incluir las tablas con los flujos de fondos respectivos en la versión impresa del Anexo del Informe Final presentado como enlace electrónico del PCR.

Además, ni el PCR ni el Informe de Evaluación Final del Programa (EEO#1) presentan evidencia de la realización de análisis de sensibilidad en los estudios de evaluación ex post, por lo que no puede establecerse la robustez de los resultados.

En el caso de la evaluación ex post del Puente Wiwilí, el PCR presenta la “Planilla de Evaluación Económica Expost del Puente Wiwilí” (Enlace electrónico opcional 2 del PCR, EEO#2), a partir de la cual puede verificarse que se consideró un periodo de análisis de 23 años (que incluyeron los primeros 3 años de construcción), beneficios por ahorro de tiempo de viaje y costos de operación de vehículos, beneficios por incremento de ingresos agropecuarios, un valor de costos de construcción (incluidos costos de supervisión) de US\$24,1 millones, un valor residual de las inversiones al final de la vida del proyecto equivalente al 38,6% de los costos de construcción, y costos de mantenimiento durante la vida del proyecto. Como resultado se obtuvo una TIRE de 14,01% y un VANE positivo considerando un costo de oportunidad del 12%. No se realizó análisis de sensibilidad, por lo que resulta difícil verificar la robustez de los resultados.

## 7. EFICIENCIA

Considerando lo expuesto, OVE coincide con la calificación otorgada por la Administración y califica el criterio de eficiencia como “Satisfactorio” (Administración: Satisfactorio).

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR expone que luego de la implementación del programa se espera que se mantenga la reducción de tiempos de viaje y costos de operación de vehículos con relación a la línea de base. También indica que el futuro mantenimiento de las obras es responsabilidad del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), que ha evidenciado un desempeño satisfactorio en la atención de tramos viales intervenidos con operaciones anteriores, razón por la que considera que existe una alta probabilidad de que las obras del programa cuenten con el mantenimiento adecuado.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), (ii) Política de reasentamiento involuntario (OP-710), (iii) Política de gestión del riesgo de desastres (OP-704), (iv) Política de igualdad de género (OP-761), (v) Política de pueblos indígenas (OP-765).

El PCR destaca las principales medidas de mitigación de impacto socioambiental implementadas. También expone que, al cierre del proyecto, se solicitó información y acciones adicionales al Organismo Ejecutor (OE) que se analizarán una vez recibidas. En este contexto, la última clasificación del desempeño ambiental y social del programa al momento de elaboración del PCR había sido Parcialmente Satisfactorio.

Luego de la elaboración del PCR, y con base a una misión en abril de 2023, el último informe de supervisión de ESG calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio, indicando que se habían cumplido con todas las acciones socioambientales de importancia pendientes, aunque indica también que se dará seguimiento para evidenciar de forma completa la finalización del proceso de gestión socioambiental de la operación. De acuerdo con el informe, la misión permitió solventar los aspectos pendientes identificados en el PCR y el cumplimiento con las medidas clave recomendadas en una misión de abril 2022. La calificación general de riesgo ambiental y social fue “Alta” principalmente por los potenciales impactos indirectos y acumulativos sobre áreas protegidas y comunidades indígenas.

Considerando todo lo expuesto, OVE califica la Sostenibilidad de este programa como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio en cuerpo de texto del PCR y Excelente en Lista de verificación del PCR, enlace electrónico requerido 4 del PCR, EER#4).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del programa es de **Exitoso**, como resultado de una calificación de Excelente en Efectividad y de Satisfactorio en Relevancia, Eficiencia y Sostenibilidad.

OVE coincide con la Administración en la calificación de los criterios centrales de efectividad, eficiencia, y sostenibilidad. OVE no coincide en el criterio de relevancia y en la calificación final del programa.

Calificación de resultado general	Exitoso
-----------------------------------	---------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Según el PCR, a partir de entrevistas focalizadas realizadas, el desempeño del Banco fue considerado como Excelente, sin especificar entre las etapas de preparación y supervisión.

En este contexto, el PCR no proporciona mayor información sobre la calidad de la preparación.

Con base a la información disponible del programa, OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada. El diseño del programa estuvo alienado a las necesidades del país. En general, la lógica vertical del diseño del programa fue clara, si bien no se incluyeron objetivos específicos ni indicadores de resultados para el componente de fortalecimiento institucional.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactorio.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR indica que el Banco realizó un acompañamiento semanal durante toda la ejecución, incluyendo el período de la pandemia, lo que contribuyó al cumplimiento del objetivo y metas del programa.

El Informe de Evaluación Final del Programa (EEO#1) expone que la coordinación activa entre la Dirección de Recursos- MTI-BID y el BID permitieron la mitigación de riesgos y la toma de decisiones de manera oportuna. A nivel operativo el organismo ejecutor mantiene un sistema de manejo de información con el BID integrado al modelo del trabajo del MTI, mediante reuniones semanales en las que la Dirección de Recursos MTI-BID presentan los avances, problemas y propuestas de solución, se identifican los riesgos y sus mitigaciones, una matriz de seguimiento de los acuerdos y temas pendientes. El modelo y sus instrumentos han demostrado ser un método efectivo para el seguimiento continuo de proyectos que permite minimizar los riesgos en la ejecución.

Con base en esta evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Excelente.

Calificación de calidad de la supervisión: Excelente

(Administración: Excelente)

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca que el prestatario, durante el diseño, tuvo clara la focalización de la intervención del programa, así como de sus objetivos. El prestatario tuvo una gestión exitosa considerando la calidad técnica con que se realizó tanto el diseño como la ejecución del programa, destacando la buena calidad de los diseños de los proyectos ejecutados. Además, durante la ejecución se trabajó de manera continua con el mismo experimentado equipo técnico y se evidenció una relación cercana con el ministro.

Asimismo, en la sección de “Hallazgos y Lecciones Aprendidas” el PCR expone que no se presentaron todas las evidencias de cumplimiento de las salvaguardas socioambientales establecidas en la operación, antes del plazo del cierre de la operación.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del programa y en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en cinco dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, organizacional y de gestión, de procesos y actores públicos, fiduciaria, y gestión del riesgo.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Para operaciones similares es importante que las instituciones vinculadas con el diseño y la ejecución aseguren la continuidad en las acciones de coordinación necesaria que permita mantener una sinergia en la realización y cumplimiento oportuno en la preparación y entrega de información para el monitoreo, desde el inicio hasta el cierre.
- Continuar promoviendo la implementación de programas de formación de operadoras de maquinaria en operaciones similares, para contribuir a la reducción de sesgos de género en el mercado laboral.
- Para operaciones similares, es recomendable mantener el personal técnico en las dependencias del ente ejecutor a lo largo de la ejecución del programa, para garantizar un desarrollo eficiente de la gestión del programa a lo largo de su ejecución. En caso de rotación de personal, se recomienda elaborar un plan de transición que facilite los cambios de personal y reduzca posibles demoras en la ejecución.
- Una comunicación estructurada a nivel operativo y gerencial con vínculos periódicos entre los equipos técnicos facilita la resolución de problemas y el análisis de oportunidades de mejora.
- Se sugiere retomar, en futuros proyectos que el país desee implementar, los niveles de coordinación interinstitucional y territorial efectiva entre los distintos actores involucrados, implementados en la ejecución de este programa, dado que permite prever potenciales retrasos en la ejecución.

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

- Se sugiere contar con especialistas, o asignación especializada de funcionarios, responsables por la gestión de contratos y procesos de licitación pequeños, para fortalecer la capacidad fiduciaria del OE en procesos de menor envergadura.
- Es relevante que los OE presenten a tiempo en la etapa de cierre del proyecto, las evidencias suficientes del cumplimiento de las salvaguardas socioambientales establecidas en la operación.

## **13. CALIDAD DEL PCR**

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del programa de manera concisa. El PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente.

La calidad de la presentación de los análisis de evaluación económica ex post podría mejorarse, según lo indicado en la sección “7. Eficiencia”. De igual forma, el PCR se habría beneficiado de más información sobre el desempeño del Banco, diferenciándose además entre calidad de preparación y supervisión.

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Integración Vial II		
<b>Número(s) de proyecto</b>	NI-L1097		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3811/BL-NI		
<b>Monto original</b>	US\$87.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2016		
<b>Fecha original de cierre</b>	Dic 12, 2021		
<b>Fecha real de cierre</b>	Abr 28, 2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República de Nicaragua		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI)		
<b>Sector</b>	Transporte		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$89.839.000 (BID US\$87.000.000, GdN US\$2.839.000)	US\$101.136.115 (BID US\$86.948.007, GdN US\$14.188.108)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>		US\$51.992,94	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Revisado por:</b>	José Ignacio Sémbler	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del programa era contribuir al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza en Nicaragua, focalizado en la Costa Caribe, mejorando las condiciones de la infraestructura de transporte en las zonas rurales del país con alta incidencia de pobreza, facilitando la integración de las zonas productivas a las áreas de consumo y el acceso de la población de dichas zonas a servicios públicos y sociales.

El objetivo específico de la operación identificado en la propuesta de préstamo para los tramos intervenidos se expone en la tabla que sigue.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar la calidad de circulación y la accesibilidad de los tramos viales intervenidos, mediante la reducción de los costos promedio de operación vehicular y ahorros en los tiempos de recorrido promoviendo el transporte sostenible de carga y pasajeros, a través del mejoramiento de la infraestructura vial y la adopción de medidas específicas de manejo ambiental y social.

Cabe señalar, que el PCR expone el objetivo específico de manera sintetizada como “Mejorar la calidad de circulación y la accesibilidad de los tramos viales intervenidos”.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Mejoramiento de caminos rurales en la Costa Caribe** (US\$74.177.000 monto original; US\$88.489.140 monto ejecutado). Este componente financiaría obras de mejoramiento vial de la muestra representativa del proyecto y de tramos viales adicionales elegibles en actividades como: ajustes al alineamiento vertical y horizontal existente, drenaje mayor y menor, construcción y rehabilitación de puentes, medidas de reducción de vulnerabilidad y adaptación al Cambio Climático, pavimentación, dispositivos de seguridad vial, y medidas de mitigación ambiental. El componente también financiaría la supervisión técnico-ambiental de las obras, que sería realizada por firmas consultoras independientes. Cada proyecto incorporaría dispositivos necesarios para mejorar la seguridad vial cuando las vías entren en operación tales como: señalización horizontal y vertical, ciclovías, andenes peatonales, barreras de protección metálica, entre otros. Asimismo, se desarrollarían talleres de educación en seguridad vial como actividades a cargo de los contratistas durante la etapa de construcción, de acuerdo con planes aprobados por el MTI. Como una adicionalidad, este componente daría continuidad al programa de capacitación de mujeres en el manejo de maquinaria pesada iniciado con recursos del Programa de Integración Vial (NI-L1092). También financiaría las obras de mitigación ambiental y social, y la implementación de planes de reasentamiento involuntario.

**Componente 2: Fortalecimiento institucional del MTI** (US\$1.403.000 monto original; US\$518.315 monto ejecutado). Este componente financiaría programas de capacitación orientados al fortalecimiento de la gestión institucional, rehabilitación física de oficinas, adquisición de equipo informático y de transporte, así como otros bienes para el apoyo de la gestión institucional, y la mejora de las condiciones físicas de operación de la entidad que aseguren la sostenibilidad en la capacidad ejecutora del MTI.

**Componente 3: Estudios de pre-inversión** (US\$10.000.000 monto original; US\$7.904.996 monto ejecutado). Este componente financiaría estudios de pre-inversión de proyectos estratégicos para la integración de una red de transporte multimodal a través de corredores

#### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

nacionales e internacionales del país, considerando proyectos en gestión de financiamiento y aquellos de mayor impacto en reducción de la brecha de inversión. Financiaría en primera instancia, la realización de estudios de pre-inversión de infraestructura de transporte en la Costa Caribe que apoyen la generación de conocimiento para el desarrollo del puerto internacional de Bluefields y sus conexiones, como parte de un corredor logístico multimodal nacional e internacional, generando los resultados de factibilidad que permitan gestionar recursos de inversión para su implementación.

**Administración y gestión** (US\$1.059.000 monto original; US\$777.296 monto ejecutado). Financiaría auditorías financieras, gestión ambiental y social, monitoreo y evaluación, y asesorías y asistencias técnicas.

Además, se incluyó el rubro “Gastos Financieros”, que corresponden al pago de los intereses del financiamiento.

En la tabla que sigue se presentan los costos del programa.

NI-L1097	Costos estimados PP				Costos Actuales				% Cambios
	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	BID (US\$)	Aporte local	Total	%	
Componente 1: Mejoramiento de caminos rurales en la Costa Caribe	72.870.000	1.307.000	74.177.000	82,6%	s.d.	s.d.	88.489.140	87,5%	<b>19,3%</b>
Componente 2: Fortalecimiento institucional del MTI	1.330.000	73.000	1.403.000	1,6%	s.d.	s.d.	518.315	0,5%	<b>-63,1%</b>
Componente 3: Estudios de pre-inversión	8.620.000	1.380.000	10.000.000	11,1%	s.d.	s.d.	7.909.782	7,8%	<b>-20,9%</b>
Administración y Gestión	980.000	79.000	1.059.000	1,2%	s.d.	s.d.	777.296	0,8%	<b>-26,6%</b>
Gastos Financieros	3.200.000	0	3.200.000	3,6%	s.d.	s.d.	3.441.582	3,4%	<b>7,5%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>87.000.000</b>	<b>2.839.000</b>	<b>89.839.000</b>		<b>86.948.007</b>	<b>14.188.108</b>	<b>101.136.115</b>		<b>12,6%</b>

Fuentes: Contrato de préstamo, PCR.

Notas: Incluye costos totales estimados e incurridos.

Cabe señalar, que los costos actuales no pudieron desagregarse por componente dado que los montos reportados en la Tabla 4 del PCR no suman el total de \$101.136.115, costo total verificado por OVE.

El programa no tuvo reformulaciones formales (con modificaciones del contrato), y tampoco experimentó extensiones de plazos.

#### 5. RELEVANCIA

##### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

El PCR expone la situación del país relacionadas con las necesidades de desarrollo en el sector transporte relacionadas con la operación, principalmente: más del 80% de los pobres residían en áreas rurales al momento de la preparación de la operación, y el mal estado de los caminos no pavimentados en zonas rurales generaba problemas de accesibilidad y relativo aislamiento del potencial productivo con el resto del país y limitaba el acceso a servicios sociales básicos como la salud y la educación, y el crecimiento económico y la productividad.

Asimismo, el PCR expone la importancia de los tres tramos intervenidos para lograr mejoras de interconexión y accesibilidad de diferentes regiones del país.

El programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, en su diseño, durante su ejecución y cierre.

## **5. RELEVANCIA**

En su diseño y durante el primer tiempo de ejecución, los objetivos del programa estuvieron alineados con las prioridades del GdN, considerando las metas de construcción y mejoramiento de carreteras del Programa de Infraestructura Económica del “Eje 2: Transformación económica, equitativa, sostenible y armónica entre seres humanos y la naturaleza” del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 (PNDH 2012-2016). Durante su ejecución, los objetivos del programa también estuvieron alineados al eje de Infraestructura del PNDH 2018-2021, que estableció la prioridad de desarrollar infraestructura de transporte vial, portuaria, aeroportuaria, ferroviaria y pasos fronterizos que integren el territorio nacional. También estuvieron alineados con la Política 2 del Plan Nacional de Transporte 2014-2033 (PNT 2014-2033) a través del objetivo de desarrollar una red nacional de transporte y operación que contribuya a las actividades y el desarrollo sociales y económicos, en particular a través del Plan de desarrollo del sector vial que incluye la mejora de las redes viales a través de obras de construcción de nuevas carreteras, mejora y rehabilitación de las carreteras existentes.

En los últimos meses de ejecución y al cierre, los objetivos del programa mantuvieron su alineación con las necesidades de desarrollo del país, ya que el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza y para el Desarrollo Humano 2022-2026 declaró en su política de inversión pública que el Gobierno mantendría como prioridad la infraestructura en el sector transporte, además de otros sectores como agua y alcantarillado sanitario, energía, educación, salud, administración del Estado y vivienda social. Además, en este plan, la Política del sector Transporte está orientada a continuar proveyendo la infraestructura vial resiliente que potencie la economía de forma sostenible, con la calidad requerida, para reducir los costos de transporte y mejoras en la cadena logística, la expansión en mejores condiciones de las zonas turísticas, industria minera, construcción, generación eléctrica, actividad agropecuaria en general, entre otros sectores, que permitan elevar la productividad y competitividad de la economía del país. Asimismo, estableció el objetivo de “Fortalecer la soberanía y seguridad nacional, con la interconexión vial de la Costa Caribe con la zona del Pacífico, avanzando en los nuevos proyectos que fortalezcan la unidad nacional y el desarrollo socioeconómico”.

## **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

Los objetivos del programa estuvieron alineados con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación, durante su implementación y hasta su cierre.

Los objetivos del programa estuvieron alineados con la EBP 2012-2017 (GN-2683) (válida desde su aprobación hasta la finalización del periodo de transición, 31 de diciembre de 2018 y luego extendida hasta el 31 de diciembre de 2020), en la que el sector Transporte figura entre los sectores prioritarios, prestando particular atención a las zonas rurales y con el objetivo estratégico de apoyar los esfuerzos para construir, mejorar y rehabilitar carreteras y caminos rurales, y mantenerlos en buen estado de reparación, para asegurar que los sectores productivos tengan acceso en todo momento a los mercados domésticos e internacionales, con especial énfasis en la región mesoamericana.

El programa fue consistente con el Marco sectorial de Transporte (GN-2740-3), en la dimensión de mejora de la calidad, cobertura, capacidad y conectividad de la infraestructura de transporte. También estuvo alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008) de 2015, al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad, mediante la construcción de infraestructura y rehabilitación vial. Además, estuvo

## **5. RELEVANCIA**

alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3190-2), y los desafíos de desarrollo de productividad e innovación, mediante la inversión en mejora de carreteras.

También fue consistente con el Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-6) y su producto “caminos construidos o mejorados (km)”.

Por otra parte, el programa fue consistente con la Estrategia Sectorial del Banco de Apoyo a la Integración Competitiva, Regional y Global (GN-2565-4), que consideró como prioritarias las inversiones en el área de transporte, estableciendo que el Banco ayudaría a la región a mejorar la calidad y ampliar la cobertura de las rutas nacionales de transporte.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

La lógica vertical del diseño del programa fue en general clara, aunque con una deficiencia que se expone en los párrafos que siguen. Se mantuvo desde la aprobación del programa hasta su cierre. Existió una relación directa entre las actividades previstas por el programa, sus productos y los objetivos del programa expuestos en la PP. El diseño del programa estuvo alineado con las realidades y necesidades de desarrollo del país y sus planes de desarrollo vigentes desde la preparación hasta su cierre.

Las actividades previstas de rehabilitación y mejora de caminos (componente 1) contribuyen a la consecución del objetivo específico y del objetivo general del programa.

Sin embargo, no se incluyeron objetivos específicos ni indicadores de resultado relacionados al “Componente 2: Fortalecimiento Institucional del MTI”. De acuerdo con el PCR, los productos de fortalecimiento institucional aportan al objetivo general del programa, y se reflejarían también en la ejecución adecuada de las obras y como consecuencia en los indicadores de resultado de los objetivos específicos definidos. No obstante, considerando que el objetivo específico único del programa fue definido en la propuesta de préstamo explícitamente para los tramos intervenidos, y que el alcance del componente de fortalecimiento institucional del MTI era de carácter más amplio que facilitar la ejecución de las obras de rutas intervenidas, habría sido esperable contar con objetivos específicos e indicadores de resultados para los aspectos de fortalecimiento institucional.

OVE considera que los estudios de pre-inversión (productos) a desarrollar deberían haberse asociado a un objetivo específico diferente al planteado en la operación, ya que el único objetivo específico definido se refirió a “Mejorar la calidad de circulación y la accesibilidad de los tramos viales intervenidos” y los estudios a desarrollar no se refieren a los tramos viales intervenidos.

Asimismo, debe señalarse que se establecieron dos indicadores de resultado relacionados al “Componente 3. Estudios de Pre-inversión”. Los indicadores de resultado fueron: “Proyecto de inversión del puerto de Bluefields estructurado para gestión de financiamiento” y “Otros estudios de pre-inversión aprobados”. Hubiera sido mejor incluir un objetivo específico para estos indicadores de resultado, como, por ejemplo, “Fortalecer la planificación de inversiones en el sector transporte”. Asimismo, debe señalarse que el informe final del programa (Enlace electrónico opcional 1 del PCR, EEO#1), indica en el Cuadro 3 que estos indicadores de resultado “no aplican” a los tramos intervenidos, por lo que la lógica vertical del diseño del programa no fue totalmente completa y clara.

## 5. RELEVANCIA

En síntesis, el programa estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país, así como con las Estrategias de Banco con el país vigentes durante su aprobación y ejecución. La lógica vertical del diseño del programa, en general, fue adecuada, aunque incompleta ya que algunos productos (estudios de pre-inversión) no se relacionaron adecuadamente al único objetivo específico definido a nivel de rutas intervenidas. En este contexto, habría sido esperable contar con objetivos específicos e indicadores de resultados para los aspectos de fortalecimiento institucional.

En este contexto, OVE califica la Relevancia del programa como Satisfactorio (Administración: Excelente).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El programa fue aprobado el 26 de noviembre de 2016 y alcanzó la elegibilidad el 14 de febrero de 2017. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2017 para propósitos de esta validación (PMR+E).

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo 1: Mejorar la calidad de circulación y la accesibilidad de los tramos viales intervenidos, mediante la reducción de los costos promedio de operación vehicular y ahorros en los tiempos de recorrido promoviendo el transporte sostenible de carga y pasajeros, a través del mejoramiento de la infraestructura vial y la adopción de medidas específicas de manejo ambiental y social.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Costo promedio de operación vehicular en los tramos viales intervenidos por el programa. Tramo El Comején-Waslala.	US\$ /vehículo-km	0,62	0,28	0,28	100	1,00
1.2 Costo promedio de operación vehicular en los tramos viales intervenidos por el programa. Tramo La Esperanza - Wapí – El Tortuguero.	US\$ /vehículo-km	0,74	0,41	0,38	109	1,00
1.3 Tiempo promedio de recorrido en los tramos viales intervenidos por el programa. Tramo El Comején - Waslala	Minutos	96	37	36	102	1,00

6. EFECTIVIDAD						
1.4 Tiempo promedio de recorrido en los tramos viales intervenidos por el programa. Tramo La Esperanza - Wapí - El Tortuguero.	Minutos	74	48	34	154	1,00
1.5 Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) en los tramos viales intervenidos por el programa. Tramo El Comején – Waslala	Vehículos	731	1.198	937	44	0,44
1.6 Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) en los tramos viales intervenidos por el programa. Tramo La Esperanza - Wapí - El Tortuguero.	vehículos	487	750	1.267	297	1,00
1.7 Proyecto de inversión del puerto Bluefields estructurado para gestión de financiamiento.	Estudio	0	1	1	100 (PCR) Indicador de producto. No aplica al objetivo específico 1. (OVE)	--
1.8 Otros estudios de preinversión aprobados	Estudios	0	19	19	100 (PCR) Indicador de producto. No aplica al objetivo específico 1. (OVE)	--
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,91
<p>Los indicadores 1.1, 1.3, 1.5, 1.7 y 1.8 se definieron en la PP y se mantuvieron en el PMR+E. Los indicadores 1.2, 1.4 y 1.6 se incluyeron durante la ejecución del programa, dado que se trata de una operación Global de Obras Múltiples (GOM) y en la PP se había indicado correctamente que el indicador se referiría a los tramos viales intervenidos por el programa. Según el PCR, los valores de línea de base y meta de los indicadores 1.1 a 1.6 se establecieron con base en los estudios de factibilidad técnica y socioambiental de cada uno de los tramos.</p> <p>Los valores logrados de los indicadores 1.1 y 1.2 se obtuvieron como resultado de la modelación con RED y HDM-4 con base en la modelación ex post de cada intervención, a partir del monitoreo de evaluación de la condición de las carreteras realizados y el valor relevado del Índice de Rugosidad Internacional (IRI) promedio de cada tramo intervenido.</p> <p>Los valores logrados de los indicadores 1.3 y 1.4 se obtuvieron, según el PCR, de los estudios de velocidades. Según el informe final del programa (EEO#1), la medición de los valores logrados de ambos indicadores se realizó en enero de 2022.</p> <p>Los valores logrados de los indicadores 1.5 y 1.6 se obtuvieron, según el PCR, de los estudios de tránsito realizados en 2020. Según el informe final del programa (EEO#1), la medición de los valores logrados de ambos indicadores se realizó en enero de 2022.</p>						

## 6. EFECTIVIDAD

Además, el PCR expone que las únicas mejoras realizadas en los tramos intervenidos, entre el período de definición de la línea base y el final, fueron las contempladas en esta operación, por lo que los resultados se consideran atribuibles al programa.

Los indicadores 1.7 y 1.8 a juicio de OVE son indicadores de producto. Además, como se ha expuesto en la sección “5. Relevancia”, “no aplican” a los tramos intervenidos y, por lo tanto, no están relacionados al objetivo específico. Por tanto, OVE no los toma en cuenta en esta validación.

Dado que la tasa de logro promedio para el objetivo 1 fue de 0,91 y que los efectos son atribuibles al programa, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio** (Administración: Satisfactorio).

Calificación del objetivo 1: Satisfactorio

## 2. Productos

Los cambios realizados a los productos pueden resumirse en:

- En el Componente 1, se especificaron los productos “Kms mejorados en el tramo vial La Esperanza – Wapí” y “Kms mejorados en el tramo vial Wapí-Tortuguero” que en el PMR+E figuraba como “Kms construidos o rehabilitados en tramos viales no incluidas en la muestra (proyecto por definir)”. Además, aumentó la meta del indicador de producto “1.4 Número de mujeres capacitadas en la operación de maquinaria pesada”.
- En el Componente 2, según el informe “Cambios en la Matriz de Resultados” (Enlace electrónico requerido 2 del PCR, EEO#2) se eliminó el indicador de producto relacionado a la rehabilitación de oficinas ya que se financió con recursos de la operación NI-L1087, sin embargo, según el PMR al cierre de la operación el producto fue ejecutado con menos recursos de los previstos. Además, el producto “Número de licencias de software HDM-4 adquiridas” fue reemplazado por el producto “Licenciamiento y Soporte de Solución de Virtualización”.
- En el componente 3 aumentó la meta del indicador “No. de estudios complementarios de preinversión”.

Los cambios realizados en los productos no afectaron la valoración respecto a la matriz de resultados original y sus indicadores de resultado.

En síntesis, considerando que el único objetivo específico del programa fue calificado con “Satisfactorio”, OVE califica la efectividad del programa como **Satisfactorio**. OVE coincide con la calificación otorgada por Administración al criterio de Efectividad.

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR presenta los resultados de la evaluación económica ex post de los dos proyectos viales ejecutados. Según el PCR, se aplicaron las mismas metodologías de las evaluaciones ex ante (modelo RED para el tramo “El Comején – Waslala” y HDM-4 para el tramo “La Esperanza - Wapí - El Tortuguero”). Se consideraron los costos finales de las intervenciones en cada tramo y los volúmenes de tránsito y calidad de circulación (a través del IRI) medidos luego de la construcción (año 2022, según el informe final del programa, EEO#1).

## 7. EFICIENCIA

Según el informe final del programa (EEO#1) para las evaluaciones de las dos carreteras se consideró un periodo de análisis de 20 años (incluido el periodo de inversión inicial), un valor residual de las inversiones del 40% del monto total de la construcción para cada tramo intervenido (“El Comején - Waslala” y “La Esperanza – Wapí – El Tortuguero”), se utilizaron factores de corrección vigentes del Sistema Nacional de Inversiones para obtener los valores económicos y una tasa social de descuento del 12% anual.

El EEO#1 indica que se incluyeron beneficios agrícolas y pecuarios (indirectos), de tráfico y mantenimiento, además, presenta los resultados comparados con los de la evaluación ex ante para las dos obras ejecutadas en carreteras. Cabe señalar, que se analizó la situación con proyecto versus la situación sin proyecto y se incluyeron los beneficios de ahorro de costos de operación de vehículos y ahorros de tiempos de viaje de los usuarios de la vía. En el análisis de la obra “El Comején – Waslala” se consideró tráfico generado, no se incluyeron beneficios por reducción de accidentes ni costos adicionales por aumento de accidentes (que podría darse dado que la carretera pavimentada generaría un incremento del tráfico sustantivo en comparación con el camino de tierra revestido con material granular que existía antes de ejecutar el proyecto).

Como resultado se obtuvieron Tasas Internas de Retorno Económicas (TIRE) superiores al 12% y Valores Actuales Netos Económicos (VANE) positivos en las dos obras de mejora de carretera ejecutadas.

Los flujos de fondos correspondientes a la obra del tramo “El Comején – Waslala” se presentaron en anexo del informe final del programa (EEO#1). También se adjuntaron los datos para visualizar los resultados de HDM-4 en el caso del proyecto del tramo “La Esperanza – Wapí – El Tortuguero”. Para mejorar la claridad de exposición, se recomienda incluir las tablas con los flujos de fondos respectivos en la versión impresa del Anexo del Informe Final presentado como enlace electrónico del PCR.

Además, ni el PCR ni el Informe de Evaluación Final del Programa (EEO#1) presentan evidencia de la realización de análisis de sensibilidad en los estudios de evaluación ex post, por lo que no puede establecerse la robustez de los resultados.

Considerando lo expuesto, OVE coincide con la calificación otorgada por la Administración y califica el criterio de eficiencia como “Satisfactorio” (Administración: Satisfactorio).

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR expone que se espera que los resultados obtenidos en los tramos viales intervenidos continúen (reducción en el costo promedio de operación vehicular, la reducción en el tiempo promedio de recorrido y el aumento del TPDA). Además, indica que los estudios de preinversión realizados representan un fortalecimiento de la planificación técnica a mediano plazo del sector. El mantenimiento de las obras es responsabilidad del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), entidad encargada de proveer y financiar el mantenimiento de los carreteras y caminos rurales a nivel nacional, que ha evidenciado un desempeño satisfactorio en la atención de tramos viales intervenidos con operaciones anteriores, razón

## **8. SOSTENIBILIDAD**

por la que considera que existe una alta probabilidad de que las obras del programa cuenten con el mantenimiento adecuado.

### **2. Desempeño de salvaguardias**

La operación fue clasificada como categoría A de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco (OP-703). Las políticas activadas fueron: (i) Política de acceso a la información (OP-102), (ii) Medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), (iii) Política de gestión del riesgo de desastres (OP-704), (iv) Política de reasentamiento involuntario (OP-710), (v) Política de igualdad de género (OP-761), (vi) Política de pueblos indígenas (OP-765).

El PCR destaca los principales planes y medidas de mitigación de impacto socioambiental implementadas. También expone las medidas y los estudios socioambientales que no se completaron en el estudio de prefactibilidad del posible Puerto de Bluefields. Además, afirma que al cierre del proyecto se solicitó información y acciones adicionales al Organismo Ejecutor (OE) que se analizarán una vez recibidas. En este contexto, la última clasificación del desempeño ambiental y social del programa al momento de elaboración del PCR había sido Parcialmente Satisfactorio.

Luego de la elaboración del PCR, el último informe de supervisión ESG correspondiente a la misión realizada entre el 24 y el 28 de abril de 2023 calificó como Satisfactorio el desempeño ambiental y social, y presentó recomendaciones para fortalecer aún más los resultados positivos de la operación y considerarlas para futuros proyectos, a saber: (a) Elaborar un instructivo que indique a la población los pasos detallados a seguir para formalizar el registro de sus terrenos y casas recibidos como parte del proyecto, (b) mantener para disposición de los actores del sector construcción una base de datos actualizada que indique las operadoras femeninas de maquinaria pesada capacitadas con recursos del préstamo y que cuentan con la licencia calificada para realizar labores en las diferentes obras que gestiona el MTI, y (c) construir en el futuro casetas con aleros más grandes y tambos (especialmente para la zona del caribe).

El último informe de calificación de riesgo ambiental y social (ESRR), de julio de 2023, calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio, indicando que se habían cumplido con todas las acciones socioambientales de importancia pendientes, aunque indica también que se dará seguimiento para evidenciar de forma completa la finalización del proceso de gestión socioambiental de la operación. La calificación general de riesgo ambiental y social fue “Alta” principalmente por los potenciales impactos indirectos y acumulativos sobre áreas protegidas y comunidades indígenas.

Considerando todo lo expuesto, OVE califica la Sostenibilidad de este programa como Satisfactorio (PCR: Satisfactorio en cuerpo de texto del PCR y Excelente en Lista de verificación del PCR, enlace electrónico requerido 4 del PCR, EER#4).

<b>Calificación de sostenibilidad</b>	Satisfactorio
---------------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

La calificación final del programa es de **Exitoso**, como resultado de una calificación de Satisfactorio en Relevancia, Efectividad, Eficiencia y Sostenibilidad.

OVE coincide con la Administración en la calificación final del programa, aunque no coincide en la calificación del criterio central de Relevancia.

Calificación de resultado general	Exitoso
-----------------------------------	---------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Según el PCR, a partir de entrevistas focalizadas realizadas, el desempeño del Banco fue considerado como Excelente, sin especificar entre las etapas de preparación y supervisión.

En este contexto, el PCR no proporciona mayor información sobre la calidad de la preparación.

Con base a la información disponible del programa, OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada. El diseño del programa estuvo alineado a las necesidades del país, y la lógica vertical del diseño del programa fue en general clara, aunque con algunas deficiencias descriptas en las secciones “5. Relevancia” y “6. Efectividad”.

En virtud de lo expuesto, OVE califica la calidad de la preparación como Satisfactorio.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

Como se ha indicado al inicio de esta sección, según el PCR, a partir de entrevistas focalizadas realizadas, el desempeño del Banco fue considerado como Excelente, sin especificar entre las etapas de preparación y supervisión.

El PCR indica que el Banco realizó un acompañamiento semanal durante toda la ejecución, incluyendo el período de la pandemia, lo que contribuyó al cumplimiento del objetivo y metas del programa.

Con base en la poca evidencia presentada en el PCR, OVE califica la calidad de la supervisión como: Satisfactorio.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR destaca que el prestatario, durante el diseño, tuvo clara la focalización de la intervención del programa, así como de sus objetivos. El prestatario tuvo una gestión exitosa considerando la calidad técnica con que se realizó tanto el diseño como la ejecución del programa, destacando la buena calidad de los diseños de los proyectos ejecutados. Además,

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

durante la ejecución se trabajó de manera continua con el mismo experimentado equipo técnico. Se destaca también el sistema de manejo de información con el BID integrado al modelo de trabajo del MTI.

Asimismo, el PCR expone que, al cierre del programa se solicitó información y acciones adicionales al OE de cumplimiento de salvaguardias socioambientales establecidas en la operación.

Por lo señalado, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración en el PCR (Satisfactorio), y califica el desempeño del prestatario como **Satisfactorio**.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y basadas en la experiencia de preparación y ejecución del programa y en la evidencia presentada en el PCR.

La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar lecciones en cinco dimensiones que abarcan los aspectos: técnico-sectorial, organizacional y de gestión, de procesos y actores públicos, fiduciaria, y gestión del riesgo.

Respecto a las recomendaciones, se destaca lo siguiente (sintetizado por OVE):

- Es recomendable verificar el adecuado entendimiento de los criterios de elegibilidad de proyectos adicionales a la muestra, por parte del organismo ejecutor, autoridades y demás actores responsables de la ejecución.
- El buen desempeño del OE en la coordinación del programa permite recomendar que resulta de importancia que importante que las instituciones vinculadas con el diseño y la ejecución del programa cuenten con la coordinación necesaria que permita mantener una sinergia en la realización y cumplimiento oportuno de todas las actividades.
- Se debe seguir trabajando en los nuevos programas la estrategia de equidad de género para que las empresas tomen conciencia en incorporar a las mujeres en sus ofertas de trabajo.
- Para operaciones similares, es recomendable mantener el personal técnico en las dependencias del ente ejecutor a lo largo de la ejecución del programa, para garantizar un desarrollo eficiente de la gestión del programa a lo largo de su ejecución. En caso de rotación de personal, se recomienda elaborar un plan de transición que facilite los cambios de personal y reduzca posibles demoras en la ejecución.
- La relación cercana entre los equipos técnicos, basada en la comunicación periódica acordada entre el OE y el Banco, facilita la resolución de problemas y el análisis de oportunidades de mejora.
- Se recomienda realizar el seguimiento periódico formalmente planificado y definido como una actividad establecida del equipo, para lograr anticipar decisiones relevantes para la ejecución de la operación.
- Se sugiere retomar, en futuros proyectos que el país desee implementar, los niveles de coordinación interinstitucional y territorial efectiva entre los distintos actores involucrados, implementados en la ejecución de este programa, dado que permite prever y superar problemas que puedan surgir.

## **12. LECCIONES APRENDIDAS**

- Se recomienda considerar criterios de desempeño de oferentes en los procesos de licitación de obra, como los implementados en el programa.

## **13. CALIDAD DEL PCR**

El PCR se preparó utilizando las Directrices 2020.

El PCR cubre los aspectos del desempeño del programa de manera concisa. El PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente.

La Tabla 4 del PCR posee errores de cálculo, la suma de los costos finales de los componentes del programa no resulta en el total reportado.

La calidad de la presentación de los análisis de evaluación económica ex post podría mejorarse, según lo indicado en la sección “7. Eficiencia”. De igual forma, el PCR se habría beneficiado de más información sobre el desempeño del Banco, diferenciándose además entre calidad de preparación y supervisión.

Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales - Huracanes Eta e Iota			
<b>Número(s) de proyecto</b>	NI-L1163	NI-X1007		
<b>Número(s) de préstamo</b>	5195/BL-NI			
<b>Monto original</b>	US\$35.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2020			
<b>Fecha original de cierre</b>	3/14/2024			
<b>Fecha real de cierre</b>	4/21/2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>				
<b>Prestatario</b>	República de Nicaragua			
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público			
<b>Sector</b>	Mercados financieros			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$35.000.000 (BID US\$35.000.000, GdN US\$0)	US\$35.000.000 (BID US\$35.000.000, GdN US\$0)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>				US\$0

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Altamente exitoso	Altamente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Excelente	Excelente
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Excelente
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Excelente	Excelente
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Jorge Gallego	
<b>Revisado por:</b>	Bertha Briceño	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El préstamo NI-L1163 fue utilizado por el gobierno de Nicaragua para desembolsar US\$35 millones de la cobertura financiera, por un total de US\$186 millones, proporcionada por el Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales NI-X1007, en atención a la emergencia ocasionada por los huracanes Eta y Iota.

Tanto la propuesta de préstamo (LP), como el contrato de préstamo (LC) de NI-X1007, definieron como único objetivo amortiguar el impacto que los desastres naturales severos o catastróficos podrían llegar a tener sobre las finanzas públicas a través de un aumento en la disponibilidad, la estabilidad y la eficiencia del financiamiento contingente disponible para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos. El LP y LC no definen objetivos específicos. El LP establece como impacto esperado “amortiguar el impacto de un desastre natural severo o catastrófico en las finanzas públicas de Nicaragua.” A su vez, plantea dos resultados esperados: i) Disponibilidad y estabilidad: Aumento de la cobertura financiera contingente del país para la atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales severos y/o catastróficos; y ii) Eficiencia: cobertura disponible eficiente, en términos de costo financiero y rapidez en el acceso a los recursos del financiamiento.

Por su parte, el PCR del préstamo NI-L1163 define como objetivo general amortiguar el impacto que los desastres naturales severos o catastróficos podrían llegar a tener sobre las finanzas públicas. Como objetivo específico, dicho PCR plantea incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento del país para cubrir gastos públicos extraordinarios ocasionados por desastres naturales.

Teniendo en cuenta el objetivo originalmente planteado en el préstamo contingente NI-X1007, del cual la operación NI-L1163 desembolsa una fracción de los recursos, OVE toma como objetivo específico de desarrollo para propósitos de esta evaluación, el siguiente:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo único	Aumentar la disponibilidad, estabilidad y eficiencia del financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por desastres naturales severos o catastróficos.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente único:** (US\$35.000.000 monto original; US\$35.000.000 monto ejecutado). La operación propuesta se compuso de un componente único, por US\$35.000.000, para financiar los gastos públicos extraordinarios dirigidos a responder a la emergencia ocasionada por los huracanes Eta e Iota.

El préstamo contingente NI-X1007, aprobado bajo la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (CCF), fue aprobado el 27 de noviembre de 2023 para una cobertura ex ante de US\$186 millones. A solicitud del gobierno de Nicaragua, el 2 de julio de 2019 el Banco aprobó la extensión del plazo de disponibilidad de recursos del préstamo por cinco años adicionales, estableciendo como fecha de vencimiento el 14 de marzo de 2024. En noviembre de 2020 el país se vio impactado por los huracanes Eta y Iota, eventos que fueron declarados por el Banco como elegibles para desembolsar, a través de la operación NI-L1163, un total de US\$35 millones correspondientes a la CCF NI-X1007.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

Al momento del diseño de la CCF NI-X1007, un análisis del Banco Mundial ubicó a Nicaragua en el puesto 26 entre los países más riesgosos a nivel global debido a desastres naturales, considerando que el 10% de su área estaba en riesgo de enfrentar dos o más eventos naturales graves o catastróficos. Esta realidad se veía agravada por varios aspectos sociales, económicos y demográficos, tales como el aumento rápido de la población en áreas urbanas, la expansión urbana descontrolada en muchas ciudades del país, la proliferación de asentamientos irregulares, prácticas de construcción deficientes y el deterioro ambiental, lo que incrementaba significativamente la susceptibilidad del país a los desastres naturales y al impacto del cambio climático. En las cuatro décadas previas a la aprobación del crédito, Nicaragua sufrió 53 desastres naturales que significaron pérdidas económicas por aproximadamente US\$2.728 millones y que afectaron a más de 3,9 millones de personas.

Por su parte, también al momento del diseño de la CCF la economía de Nicaragua había resistido bien las dificultades globales, recuperándose rápidamente del declive de 2009 causado por la crisis financiera global, gracias a políticas macroeconómicas efectivas, precios de exportación beneficiosos y remesas. La deuda externa del país era manejable a mediano plazo con un riesgo moderado de dificultades financieras, según el FMI. Sin embargo, la estabilidad económica de Nicaragua era susceptible a impactos externos, especialmente desastres naturales. Un estudio del Banco Mundial indicó que un desastre severo podría costar al país pérdidas equivalentes al 27.36% de su PIB, con un 21.82% de estas pérdidas recayendo en el sector público. Era claro, entonces, la necesidad de que el país desarrollase una estrategia completa para la gestión financiera de riesgos ante desastres, que asegurara una cobertura financiera suficiente para responder de manera adecuada y a tiempo a emergencias por desastres naturales graves.

Finalmente, el paso de los huracanes Eta y Iota en noviembre de 2020, afectó a 56 municipios con la destrucción y daño a infraestructura vital, incluyendo más de 1.750 kilómetros de carreteras, 106 puentes y dos muelles importantes, además de interrupciones críticas en el suministro de servicios esenciales como agua y energía. Más de 5.818 viviendas fueron completamente destruidas y otras 39.600 sufrieron daños considerables. El sector de la salud también fue golpeado con daños a 45 puestos de salud, 19 centros de salud, y varias instalaciones hospitalarias, afectando directamente la capacidad de respuesta médica en áreas críticas. Además, 261 centros educativos sufrieron daños en su infraestructura, impactando la educación en 12 departamentos y las dos regiones autónomas del Caribe. Los impactos de la catástrofe demostraron la necesidad de implementar el préstamo NI-L1163 para desembolsar parte de los recursos aprobados para NI-X1007.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Al momento del diseño, el objetivo de la CCF se alineó con la Estrategia de País del Banco (EBP) para Nicaragua de 2012-2017, en particular al área de acción transversal de reducción de vulnerabilidad, adaptación y mitigación del cambio climático, permitiendo el financiamiento de acciones para adaptarse al cambio climático, especialmente en respuestas eficaces ante desastres naturales. La alineación con esta área de acción transversal se vio fortalecida por la condición de elegibilidad establecida en la CCF bajo la cual el país debía contar con un Plan

## **5. RELEVANCIA**

de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales (PGIRDN) vigente y satisfactorio de acuerdo con los estándares del Banco, cuyos avances deberían ser monitoreados periódicamente -al menos anualmente- para determinar si el mismo se estaba ejecutando satisfactoriamente (¶3.8 de la propuesta de préstamo). Este Plan fungió como garantía de que el país promovía medidas y acciones preventivas de reducción de riesgos y planificación financiera ex ante.

Al momento de la implementación, el proyecto también se alineó con dos objetivos estratégicos de la EBP 2012-2017: aumentar la cobertura eléctrica, al reducir las pérdidas ocasionadas por los desastres; y mantener la infraestructura vial y la conexión de mercados en buen estado, también afectados por el impacto de los huracanes Eta e Iota.

El periodo de transición de la estrategia de país con Nicaragua 2012-2017 fue extendido hasta fines de 2019 (GN-2683), y no se ha aprobado hasta el momento alguna estrategia adicional que cubra el periodo de la operación al cierre.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

De acuerdo con lo establecido en la propuesta de préstamo de la CCF y en el PCR de la operación, el proyecto contempló un único producto cual fue la cobertura financiera ex ante por US\$186 millones. Tras la solicitud de elegibilidad del desastre por parte del país, la determinación de dicha elegibilidad por parte del Banco y la implementación a satisfacción del PGIRDN, se determina desembolsar una fracción de los recursos inicialmente aprobados, en este caso, US\$35 millones. La lógica vertical establecida por el proyecto sugiere que estos recursos generarían el resultado de “aumentar la eficiencia de la cobertura financiera en términos de costo financiero y rapidez en el acceso a los recursos.” Dicha eficiencia fue medida a través de dos resultados: el costo financiero de los recursos del préstamo y la rapidez en el acceso a los recursos. Finalmente, la cadena causal propuesta se cierra con el resultado esperado de “aumentar el porcentaje de cobertura de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales.” El PCR reconoce que esta lógica vertical garantiza un alto grado de consistencia entre el diseño de la operación y la estrategia institucional del Banco, así como con las necesidades y prioridades de desarrollo del país.

Esta lógica vertical asume que el objetivo de desarrollo del proyecto es estructurar el despliegue financiero y frente a un evento detonante, desembolsar los recursos en cierto tiempo. OVE no concuerda con esta aproximación. Los proyectos CCF están diseñados para proporcionar, por un lado, financiamiento contingente que resulte más económico que el costo financiero de emitir deuda soberana y que se preaprueba ante la eventualidad de una emergencia causada por desastres naturales o sanitarios. Esta primera parte se centra en la disponibilidad de recursos, la cual se asegura y puede verificarse en el momento en que se aprueba la operación. Por otro lado, los proyectos CCF desembolsan el financiamiento contingente cuando ocurre un evento elegible, permitiendo al prestatario cubrir gastos extraordinarios relacionados con dicho evento. Esta segunda parte está vinculada al uso de los recursos y solo se produce y verifica después del evento. El proyecto analizado se enfocó en la primera dimensión (disponibilidad de recursos) pero no se enfocó en los resultados de desarrollo esperados del uso o despliegue de los recursos, incluyendo su uso eficiente (segunda dimensión).

## 5. RELEVANCIA

Estas dos dimensiones se definen en la Facilidad de Crédito Contingente para Desastres Naturales de Emergencia (CCF) para Incluir Riesgos de Salud Pública (GN-2999-4), la cual establece que el objetivo de la Facilidad de Crédito Contingente para Desastres Naturales de Emergencia y Salud Pública (CCF) es proporcionar recursos líquidos significativos a los países miembros prestatarios inmediatamente después de un desastre natural o un evento grave y catastrófico de salud pública para ayudarlos en la implementación de ayuda humanitaria, la restauración de servicios básicos a la población y otras medidas de respuesta (GN-2999-4).

Adicionalmente, como bien lo establece el PCR de la operación (ver Figura 7), la lógica vertical establece que el desembolso de los recursos financieros es contingente a la verificación del progreso del PGIRDN. El mismo PCR reconoce que este “plan tiene alcance integral de la gestión de riesgo de desastres, reflejado en los ejes estratégicos de gobernabilidad, identificación del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres o preparación de la emergencia, y gestión financiera del riesgo de desastres.” Al ser el PGIRDN una condición necesaria para la implementación del proyecto, y al enfocarse fuertemente en temas de prevención y mitigación de desastres, sería de esperar que este aspecto generara resultados de desarrollo medibles y verificables al cierre de la operación. Sin embargo, la Matriz de Resultados de NI-L1163 no incluyó indicadores de resultado asociados a este aspecto o a otro resultado de desarrollo de la operación.

Con base en todas estas consideraciones, OVE califica la Relevancia como Satisfactoria. El proyecto respondió a las necesidades y realidades del país, así como a las prioridades corporativas del BID. La lógica vertical es clara si bien el objetivo único y su medición se limitaron al despliegue del financiamiento contingente y no contemplaron la dimensión relacionada al uso de los recursos.

(Administración: Excelente)

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 11 de diciembre de 2020 y alcanzó la elegibilidad el 22 de diciembre de 2020. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el primer ciclo de PMR después de la elegibilidad (PMR+E) son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2020 para propósitos de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo único:** Aumentar la disponibilidad, estabilidad y eficiencia del financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por desastres naturales severos o catastróficos.

6. EFECTIVIDAD						
Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
Disponibilidad: Monto total de cobertura financiera disponible del país	Millones de US\$	0	186	186	100%	1
Costo financiero: Diferencial entre la tasa del préstamo BID y de la deuda externa comercial soberana de Nicaragua a largo plazo	Puntos básicos (pbs)	500	≥500	729	145,8%*	1
Rapidez de acceso a recursos: Fecha de solicitud formal de desembolsos al Banco y la fecha de disponibilidad de los recursos por parte del país.	Días	90	≤20	3	124%	1
Cobertura financiera ex ante en relación con el gasto máximo posible durante emergencias por desastres naturales**	%	0,1%	19	34	179	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						

Nota: \* El porcentaje logrado para este indicador no se calcula relativo a la línea de base, sino que corresponde al cálculo directo del *spread* logrado respecto al *spread* establecido como meta (729 / 500). \*\* Este indicador corresponde al indicador de impacto de la matriz de resultados. Sin embargo, OVE lo vincula al objetivo de desarrollo ya que da cuenta de un resultado vinculado al uso de recursos para atender la emergencia.

La matriz de resultados del proyecto incluyó tres indicadores enfocados en la estructuración del financiamiento contingente. El primer indicador midió la cobertura financiera disponible; el segundo, el costo financiero; y el tercero, la rapidez en el acceso de los recursos. OVE incluye además un cuarto indicador de resultados, que había sido planteado como indicador de impacto en la MR.

**Indicador 1 – Disponibilidad:** El indicador medía el monto total de recursos disponibles en el país para financiar gastos extraordinarios. La línea de base es 0. Al fin del proyecto, el resultado alcanzado y reportado por el PCR (UA\$366,5 millones) incluía el financiamiento del BID de US\$186 millones junto con recursos de otras fuentes como los préstamos del BM y el límite de cobertura de las pólizas de seguro paramétrico de la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos del Caribe (CCRIF por sus siglas en inglés). Al final, esos fondos adicionales fueron por US\$180,5 millones superando la meta (US\$90,9 millones del BM y US\$89,6 millones del CCRIF). OVE solo considera el aumento en la disponibilidad de recursos contingentes provenientes del proyecto BID, ya que el resultado total no es atribuible enteramente al proyecto. De esta forma, el indicador alcanzó su meta.

**Indicador 2 – Costo Financiero:** El indicador busca medir el diferencial del costo financiero de la alternativa de emitir deuda externa comercial y el costo financiero del préstamo del BID representado por su tasa de interés. Esto fue cierto para los tres desembolsos, superando el diferencial meta de 500 pbs (aproximadamente 717 para el primer desembolso, 596 para el segundo y 898 para el tercero, lo que da un promedio de 729).

**Indicador 3 – Rapidez:** El país cumplió con las condiciones para activar la cobertura el 17 de noviembre de 2020 y el 21 de diciembre solicitó el primer desembolso. El Banco desembolsó los recursos solicitados el 23 de diciembre de 2020. Así, entre la fecha de solicitud formal y la del primer desembolso transcurrieron 3 días calendario, 17 días menos que la meta, alcanzando el 100% del resultado esperado.

## **6. EFECTIVIDAD**

**Indicador 4 – Cobertura financiera ex ante en relación con el gasto máximo posible durante emergencias:** La LP también incluyó un indicador para medir la capacidad de amortiguar el impacto de un desastre natural severo o catastrófico en las finanzas públicas de Nicaragua. Este indicador fue catalogado como de impacto. OVE considera que se trata de un indicador de resultado que permite informar sobre el uso general del financiamiento contingente para atender la emergencia. Dado que el resultado final reportado en el PCR para este indicador, 74,6%, se deriva de un total de US\$76,6 millones provenientes de diferentes fuentes, y no solo del BID (ver Cuadro 4), dicho valor no es enteramente atribuible al proyecto. OVE utiliza el valor de los recursos puestos a disposición por parte del BID. La suma total desembolsada fue de US\$35 millones, que da como resultado un valor alcanzado de 34% para el indicador. Al ser de 19%, la meta correspondiente fue superada al cierre del proyecto.

### **Resultados adicionales no incluidos en la MR del proyecto (no considerados en la calificación):**

La matriz de resultados del proyecto no contempló indicadores para medir lo relacionado con el uso específico de los recursos contingentes. No obstante, el PCR reporta información vinculada a tres posibles resultados adicionales que explicarían el uso de los US\$35 millones asociados al desembolso de la CCF. En particular, se destinaron recursos a los sectores de transporte, energía y asistencia humanitaria, los cuales se vieron fuertemente afectados por la catástrofe.

En uno de los departamentos más vulnerables y pobres de Nicaragua, la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN), los huracanes Eta e Iota causaron daños estimados en NIO\$312,82 millones a la infraestructura vial, principalmente en puentes. Para responder a estos impactos, el país destinó US\$17,56 millones a la rehabilitación prioritaria de puentes y cajas puentes en tres tramos viales clave de la RACCN, una de las regiones más extensas y aisladas del país.

Los huracanes también causaron daños severos al sector eléctrico, especialmente en la región norte del Caribe, con roturas de líneas, caídas de postes y desprendimientos de transformadores que dejaron a muchas zonas sin servicio. Para responder a estos impactos, se priorizó una inversión de US\$12,38 millones implementada por ENATREL, que permitió beneficiar a casi 250,000 habitantes.

Para brindar asistencia humanitaria, se asignaron US\$5 millones del préstamo contingente para garantizar la seguridad alimentaria de las poblaciones más afectadas por los huracanes, a través del Programa Mundial de Alimentos. Esto permitió cubrir los requerimientos calóricos de casi 200.000 niños en 2.430 centros de la RACCN, Jinotega y Nueva Segovia durante tres meses a partir de junio de 2021, reforzando la merienda escolar.

En conclusión, dado que los cuatro indicadores de resultado planteados para el objetivo único del proyecto alcanzaron un cumplimiento del 100%, la calificación de OVE del objetivo único es Excelente.

Calificación del objetivo 1: Excelente

## 6. EFECTIVIDAD

### 2. Productos

Por la naturaleza de la operación, existe sólo un indicador de producto referente al financiamiento otorgado por el Banco, que coincide con el indicador de resultado 1. La meta era de US\$186 millones, alcanzada en un 100%.

Con base en la calificación de Excelente del objetivo único de la operación, la calificación otorgada por OVE en Efectividad es la misma.

Calificación de efectividad	Excelente
-----------------------------	-----------

## 7. EFICIENCIA

En línea con la guía general para PCR para operaciones CCF, el PCR muestra un análisis de costo-efectividad comparando los parámetros de financiamiento del préstamo CCF del BID, con la emisión de deuda externa soberana a 10 años. El PCR realiza la comparación en torno a dos aspectos:

**i) Costo financiero.** El análisis costo-efectividad *ex post* se realiza comparando el valor presente neto de costos de financiamiento alternativos al del préstamo. Para el cálculo del costo del préstamo del BID se usa el supuesto del uso de la opción de tasa fija a partir del segundo año del préstamo (tasa calculada por el Departamento de Finanzas del Banco), lo cual es permitido por los términos y condiciones financieras de la Facilidad de Financiamiento Flexible del Banco. Para el cálculo del costo de la emisión de bonos se usa un vencimiento a 10 años con una amortización tipo *bullet*. Como no hubo una emisión reciente en el mercado internacional de deuda soberana, se estima la tasa de interés usando el promedio de rendimiento de países comparables a diciembre de 2020, la fue de 772 pbs. Ambos cálculos de valor presente neto, tanto para la CCF como para la emisión de bonos, aplican una tasa de descuento de 12%. En tal escenario, el VPN del costo del préstamo contingente por US\$35 millones es de US\$4,92 millones, mientras que el VPN del costo de la alternativa (emisión de deuda soberana por el mismo monto) es de US\$26,54 millones, dando como resultado un ahorro del 81% al utilizar el préstamo contingente frente a la alternativa de bonos soberanos.

**ii) Rapidez en el acceso a los recursos.** La operación permitió acceder a los recursos del préstamo contingente en 3 días calendario, contados a partir de la fecha de solicitud del desembolso (21 de diciembre de 2020) hasta el día en que se hizo efectivo el primer desembolso de recursos del préstamo (23 de diciembre de 2020). El PCR estima que, en un escenario optimista, la emisión de bonos soberanos en el mercado internacional para un país como Nicaragua habría tomado al menos 30 días. Así, desde un punto de vista financiero, el préstamo contingente permitió al país acceder a recursos de un modo más rápido que las alternativas.

La calificación de Eficiencia es, por tanto, Excelente. Esta es la misma calificación otorgada por la Administración.

Calificación de eficiencia	Excelente
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Si bien los resultados alcanzados en materia de disponibilidad de recursos contingentes asociados al préstamo dirigido a atender la emergencia causada por los huracanes Eta y Iota son de carácter inmediato, el PCR argumenta que algunas condiciones favorecen la continuidad de los resultados de la CCF.

En primer lugar, el Banco llevó a cabo un monitoreo anual del avance de las acciones del país en la mejora de la gestión integral de riesgos de desastres, según las estipulaciones del PGIRDN. Esto contribuyó a que el país continuara siendo elegible a desembolso de recursos asociados a la CCF NI-X1007 durante el periodo de cobertura del préstamo, dando garantía a la continuidad del resultado de disponibilidad de recursos contingentes. A su vez, OVE considera que dicho seguimiento al PGIRDN ha de contribuir a la sostenibilidad de los efectos que la prevención y mitigación de riesgos de desastres tiene sobre el bienestar futuro de la población.

A su vez, y en relación con el punto anterior, el PCR argumenta que los mecanismos del seguimiento al PGIRDN han contribuido para que el país acuda a otros instrumentos de financiación ex ante, como el CCRIF o el Componente Contingente de Respuesta a Emergencias (CERC) del Banco Mundial. La disponibilidad de otros instrumentos también contribuye a que el país cuente, a futuro, con disponibilidad de recursos contingentes para enfrentar desastres naturales o eventos de salud pública.

Finalmente, el PCR argumenta que se adelantaron medidas para mitigar el riesgo de errores en la verificación de gastos elegibles con recursos del préstamo, lo cual llevaría al país a devolver los recursos desembolsados. Las medidas adelantadas incluyeron: i) Actualización del Reglamento Operativo para adecuar el esquema de ejecución al evento y aplicar lecciones aprendidas de préstamos contingentes anteriores; ii) Participación del Banco en la priorización de gastos, identificación de sectores a financiar y cuantificación de las necesidades de financiamiento; iii) Coordinación y seguimiento entre el Organismo Ejecutor, el Banco y otros organismos para verificar el cumplimiento de criterios; iv) Auditoría externa para asegurar el cumplimiento de disposiciones fiduciarias y contractuales; y v) Presentación de informes de justificación y uso adecuado de recursos según lo establecido. Estas medidas mitigaron el riesgo de errores de verificación, lo cual, a su vez, generó capacidades que podrían replicarse en caso ocurran otros elegibles para desembolsos de una CCF de esta naturaleza.

### 2. Desempeño de salvaguardias

Según lo establecido en la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) en vigor cuando el Directorio Ejecutivo aprobó esta operación, no se requiere clasificación para esta operación. Además, no se prevén impactos negativos en materia ambiental o social.

Basado en lo anterior, la calificación de OVE en Sostenibilidad es Excelente, que coincide con la otorgada por la Administración.

Calificación de sostenibilidad	Excelente
--------------------------------	-----------

## 9. RESULTADO GENERAL

La Relevancia del proyecto fue satisfactoria, ya que, aunque se alineó con las necesidades del país y la estrategia del Banco y sus prioridades corporativas, el objetivo único y su medición se centraron en la disponibilidad del financiamiento contingente y no contemplaron un objetivo de desarrollo asociado al uso de los recursos desembolsados, a pesar de que la lógica vertical fue clara. La calificación en Efectividad fue Excelente, dado que el porcentaje de logro del objetivo único del proyecto fue del 100%. Dadas las calificaciones de Excelente en Eficiencia y Sostenibilidad, la calificación del resultado general es Altamente exitoso. (Administración: Altamente exitoso)

Calificación de resultado general	Altamente exitoso
-----------------------------------	-------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El diseño del préstamo contribuyó a que el país adoptara una postura preventiva, y no únicamente reactiva, ante la ocurrencia de un evento climatológico extremo. A su vez, la preparación de la operación, tal cual quedó consignada en el LP de NI-X1007, incentivó la implementación y el seguimiento del PGIRDN. El monitoreo de dicho plan contribuyó a que el país fuera elegible a desembolso de recursos una vez ocurrió el evento catastrófico en cuestión. El diseño de la operación también ayudó a que los recursos fueran desembolsados de manera rápida y oportuna, pues estableció el modelo de cobertura y elegibilidad del evento, así como las guías operativas para el desembolso de los préstamos. Sin embargo, la formulación del objetivo del préstamo y de la matriz de resultados correspondiente se enfocó en la disponibilidad de recursos contingentes, mas no previó la evaluación del uso de los recursos una vez fueran desembolsados.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

Según el PCR, durante la supervisión el Banco aseguró la calidad de la ejecución mediante los siguientes factores críticos: supervisión técnica, acompañamiento y la coordinación permanente con el Organismo Ejecutor y los Organismos Implementadores, así como la implementación de acciones de asistencia humanitaria. Este mecanismo de ejecución y acompañamiento permitió identificar rápidamente las necesidades y prioridades, definir las mejores alternativas de contratación y supervisión para cada sector, resolver oportunamente los retos de ejecución agravados por la pandemia de COVID-19, verificar el cumplimiento de criterios de elegibilidad y sustituir a tiempo los gastos que no cumplían, realizar una adecuada auditoría de aseguramiento razonable, y preparar apropiadamente los informes financieros y técnicos.

Calificación de calidad de la supervisión: Excelente

(Administración: Excelente)

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTARIO

El préstamo contingente estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como Organismo Ejecutor, y el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) como Organismos Implementadores. El MHCP coordinó y dio seguimiento a los Organismos Implementadores, gestionó los desembolsos, supervisó plazos y pagos, realizó contrataciones y la auditoría de aseguramiento, y rindió cuentas adecuadamente. Los Organismos Implementadores destinaron equipos técnicos y de campo que permitieron la pronta ejecución de las actividades, implementaron soluciones administrativas, fiduciarias y técnicas, y mantuvieron coordinación permanente con el Organismo Ejecutor y el Banco, presentando oportunamente la información requerida. OVE está de acuerdo con la calificación de Excelente otorgada por la Administración.

Calificación de desempeño del prestatario	Excelente
---	-----------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

En la dimensión técnico-sectorial, el proyecto demostró la flexibilidad y capacidad del Banco para atender las necesidades del país durante la crisis por los huracanes y la pandemia, por lo que se recomienda mantener la metodología establecida en el Reglamento Operativo para brindar una respuesta efectiva en situaciones de emergencia. Asimismo, en términos de organización y gestión, la designación de un único Organismo Ejecutor (MHCP) para coordinar a los Organismos Implementadores probó ser una buena práctica, por lo que se sugiere considerar este esquema de ejecución para futuras activaciones de la Facilidad de Contingencia. Adicionalmente, en la dimensión del rol de actores públicos y procesos, se destaca la importancia de fortalecer la coordinación interinstitucional desde etapas tempranas, incluyendo capacitaciones y simulacros. Por último, en términos fiduciarios, el uso de alternativas de contratación y la realización de auditorías de aseguramiento razonable han sido herramientas clave para una ejecución oportuna y el manejo adecuado de riesgos en el contexto de emergencia.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR cubre todas las dimensiones requeridas por las Directrices para PCR. Presenta evidencia clara y sustentada en datos, analiza cada criterio central y no central y cita documentación relevante sobre la respuesta del Banco y el país a la emergencia causada por los huracanes Eta y Iota. Sin embargo, existen oportunidades de mejora en el análisis de la relevancia, específicamente al examinar el diseño y desempeño del proyecto no solo en términos de la disponibilidad y desembolso de recursos, sino también en relación con sus resultados finales relacionados al uso de los recursos desembolsados. Es importante no obviar los resultados potenciales que estrategias de mitigación y prevención, como las contenidas en el PGIRDN del proyecto, pueden tener sobre el desarrollo de los prestatarios.

Calificación de calidad del PCR	Bueno
---------------------------------	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Proyectos para la Consolidación de la Gestión Tributaria y Aduanera		
<b>Número(s) de proyecto</b>	PE-L1130		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3214/OC-PE		
<b>Monto original</b>	US\$15.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2014		
<b>Fecha original de cierre</b>	29/08/2022		
<b>Fecha real de cierre</b>	23/12/2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República del Perú		
<b>Unidad ejecutora</b>	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)		
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$73.030.000 (BID US\$15.000.000, GdPE US\$58.030.000)	US\$71.899.267,36 (BID US\$13.866.267,36 GdPE US\$58.033.000)	
<b>Cofinanciamiento</b>	N/A	N/A	
<b>Monto cancelado</b>		US\$1.133.732,64	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Exito	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Roxana Pedraglio	
<b>Revisado por:</b>	Cesar Bouillón	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El PCR, al igual que la propuesta de préstamo, señala como objetivo de la operación el de **incrementar los ingresos estructurales del gobierno general**, medido como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), sin reformar el sistema tributario, mediante el apoyo a la mejora de la política y la administración tributaria y aduanera, a nivel Gobierno Central (GC) y Gobiernos Locales (GGLL). Los objetivos específicos fueron (i) mejorar la efectividad para controlar el universo de administrados a nivel nacional; y (ii) lograr una adecuada gestión de la política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. Para efectos de la presente validación, OVE hace su análisis con respecto a los objetivos específicos identificados en la propuesta de préstamo aprobada por el Directorio, al igual que lo hace el PCR.

#### Objetivos específicos del proyecto

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Mejorar la efectividad para controlar el cumplimiento del universo de administrados a nivel nacional
Objetivo 2	Lograr una adecuada gestión de política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal.

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

El proyecto se estructuró como un préstamo de inversión, en línea con los Proyectos de Pre-inversión (PIP) elaborados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera (SUNAT) y la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), apoyando mejoras en la gestión tributaria y aduanera, a nivel central y mejoras en la gestión de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. La operación tenía 2 componentes:

**Componente 1: Mejoramiento de la efectividad del control tributario y aduanero del universo de administrados a nivel nacional** (US\$59.800.000 monto original; US\$57.024.961,97 monto ejecutado). Este componente buscó apoyar la implementación de sistemas informáticos que respondieran a las demandas internas y externas de la SUNAT y permitieran superar las limitaciones identificadas por el diagnóstico, destacándose: (i) la cuenta única del contribuyente y usuario de comercio exterior; (ii) un sistema de gestión inductiva mediante la aplicación de herramientas de relacionamiento con los clientes (*Customer Relationship Management* o CRM); (iii) un sistema de gestión integral de riesgos; (iv) un modelo de gestión coordinada de fronteras (GCF); (v) equipos de inspección no intrusiva para fortalecer el control aduanero; y (vi) la modernización de la gestión informática de la SUNAT, mediante la actualización de sistemas y equipamiento y el diseño e implementación de un centro de monitoreo predictivo.

**Componente 2: Mejoramiento de la gestión de la política de ingresos públicos con énfasis en la recaudación tributaria municipal** (US\$9.600.000 monto original; US\$2.712.499,61 monto ejecutado). El componente previó distintas acciones para la mejora de la gestión de la DGPIP, entre ellas, la reorganización administrativa, la dotación de un sistema de gestión documentaria, la implementación de un plan de capacitación de la planta de la DGPIP, y la dotación de equipamiento informático y aplicativos para apoyar el análisis de información tributaria. El componente también planteó el rediseño del Sistema de Recaudación

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

Tributaria Municipal (SRTM), sobre plataforma web, que permitiera la automatización de los procesos principales de gestión tributaria e interfaces con otros aplicativos informáticos, en particular, del MEF (SIAF-GL y Plan de Incentivos Municipales).

El proyecto también incluye como parte de sus costos estimados, la administración de la operación (US\$3.019.000 monto original; US\$2.644.290,37 monto ejecutado), la evaluación de la operación (US\$483.000 monto original; US\$207.273,62 monto ejecutado) y auditoría (US\$141.000 monto original; US\$151.055,18 monto ejecutado).

### **5. RELEVANCIA**

#### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

De acuerdo con el PCR, la operación estuvo alineada con los Planes Estratégicos de Desarrollo Nacional (PEDN) durante todo el ciclo del proyecto:

- Al momento de la preparación, se encontraba vigente el PEDN “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”. El proyecto se alineó con el objetivo nacional (ON) 4: lograr una economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad, que incluía entre los lineamientos de política que lo sustentaban, la mejora de la administración tributaria.
- El PEDN fue actualizado en 2015 (“PEDN Actualizado Perú hacia el 2021”) y la operación estuvo alineada con el objetivo estratégico 4: mantener la estabilidad macroeconómica que permita el crecimiento económico sostenido, que incluía entre sus acciones estratégicas, el fortalecimiento de la recaudación de impuestos para reducir la evasión y la elusión.
- En 2022, se aprobó el “PEDN al 2050”, alineándose la operación con el ON-3: elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo decente y en base al aprovechamiento sostenible de los recursos, el capital humano, el uso intensivo de la ciencia y la tecnología, y la transformación digital del país. El PEDN propone fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado y plantea como intervenciones prioritarias, fortalecer los mecanismos de control de la administración tributaria para reducir las brechas de registro, declaración y pago de la recaudación tributaria, reducir la tasa de evasión tributaria y combatir la elusión tributaria.

El PCR destaca que el proyecto estuvo alineado con los objetivos estratégicos institucionales (OEI) de la SUNAT y del MEF, expresados en sus Planes Estratégicos Institucionales (PEI). Los PEI de la SUNAT plantearon mejorar el cumplimiento tributario y aduanero, y mejorar la efectividad del control de incumplimiento. Para ello, se propusieron mejorar los procesos de control tributario y aduanero, mejorar la gestión de inducción y de riesgo. En cuanto a los PEI del MEF, el proyecto se alineó con los OEI de política fiscal y financiera responsable y mejora de los ingresos públicos, que tuvieron entre sus actividades estratégicas el fortalecimiento del sistema tributario y la mejora de la recaudación tributaria municipal, respectivamente.

#### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

Al momento de la preparación, la operación estuvo alineada con la Estrategia de País con Perú (EBP) 2012-2016 con el objetivo de apoyar la eficiencia del sector público, incluyendo la gestión fiscal. Dado que el proyecto cerró en 2022, quedó abarcado por las EBP 2017-2021 y

## 5. RELEVANCIA

EBP 2022-2026. En el caso de la primera, la operación estuvo alineada con el objetivo estratégico de mejorar la gestión pública. El proyecto se alineó con la EBP 2022-2026 con el objetivo estratégico de potenciar la efectividad e institucionalidad en la administración pública.

Al momento de su aprobación, el proyecto estaba alineado con la prioridad sectorial de Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social de un sistema impositivo más eficaz, del GCI-9 del Banco. También estuvo alineado con el objetivo de fortalecer la capacidad del Estado de la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del Banco, y es consistente con la prioridad estratégica de fortalecer la capacidad institucional y estado de derecho, en el ámbito prioritario de aumento de la movilización de recursos y, en particular, en lo que hace a la promoción de la movilización interna de recursos de la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco. Asimismo, el proyecto estuvo alineado con la Prioridad de Capacidad institucional y Estado de derecho y el indicador 2.24 de Países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas del Marco de Resultados Corporativos del Grupo BID 2020-2023.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

El proyecto contó con una sólida lógica vertical al momento de su aprobación. Los productos previstos guardaban una sólida relación lógica con los resultados esperados ya que los productos “Sistema de cuenta única diseñado e implementado”, “Sistema de gestión inductiva (CRM) diseñado e implementado”, “Sistema de gestión de riesgos diseñado e implantado”, “Modelo de gestión coordinada de fronteras (GFC) diseñado”, “Equipamiento no intrusivo”, “Embarcaciones para operaciones acuáticas”, “Plataformas de servidores para base de datos y soluciones continuas de alta disponibilidad”, y “Centro de monitoreo predictivo” podrían llevar lógicamente a conseguir el objetivo de mejora de la efectividad para el control del universo de administrados a nivel nacional. Lo mismo con los productos “SRTM rediseñado e implementado en 50 GLL”, “Aplicativo web implementado en ciudades principales tipo A y B”, “Reorganización administrativa de la DGPIP”, “Sistema de gestión documentaria de la DGPIP,” “Capacitación de sus funcionarios”, y “Equipamiento”, “Provisión de aplicativos tributarios y bases de datos” con respecto al objetivo de mejoramiento de la gestión de la política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. La lógica vertical se debilitó durante la implementación del proyecto ya que ciertos productos relevantes se cancelaron o suspendieron (“Sistema de cuenta única diseñado e implementado”, “Modelo de gestión coordinada de fronteras (GFC) diseñado”, “Embarcaciones nuevas para operaciones acuáticas adquiridas y en funcionamiento” y “Bases de datos adquiridas”) afectando la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados con las actividades remanentes. Según el PCR, la implementación del proyecto atravesó desafíos exógenos (COVID-19). Además, se presentaron alteraciones políticas e institucionales que incidieron en la SUNAT y en el MEF y derivaron en modificaciones o cancelación de algunos productos y en demoras en la ejecución.

En resumen, OVE concuerda con la valoración del PCR en cuanto a la alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país y con la estrategia y prioridades corporativas del Grupo BID, tanto al momento de preparación y aprobación como durante la ejecución y cierre. Además, OVE coincide con el PCR en que el diseño de la operación se alineó a las necesidades de desarrollo del país al respaldar una importante agenda de mejoras en la gestión tributaria y aduanera, a nivel central; y en la gestión de

## 5. RELEVANCIA

ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. Sin embargo, OVE considera que la lógica vertical se vio afectada por la cancelación o suspensión de 4 productos claves, afectando la calificación de relevancia. Por lo tanto, OVE asigna la calificación de **Satisfactoria** (Administración: Excelente).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto se aprobó el 25 de junio de 2014 y alcanzó la elegibilidad el 11 de diciembre de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados (MR) registrados después de la elegibilidad y reflejados en el siguiente ciclo de PMR son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre 2014 (segundo periodo) para propósitos de esta validación (PMR+E). El PMR no realizó cambios a la Matriz de Resultados (MR) de la propuesta de préstamo. El proyecto cumplió el 95% de desembolsos el 29 de septiembre de 2021.

El PMR+E incluyó indicadores para medir el avance de los 2 objetivos específicos, indicadores que se mantuvieron a lo largo de la ejecución del proyecto y se reflejaron en los sucesivos PMRs. En el PCR se incluyeron tres indicadores adicionales a los contemplados en la MR original. De acuerdo con las Directrices para PCR (¶2.4), pasado el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación, solo se pueden incluir indicadores adicionales para medir el logro de objetivos si son aprobados e incluidos en Convergencia por SPD durante la implementación del proyecto. Así, OVE solo considera indicadores agregados después del PMR+E si estos fueron agregados durante la ejecución del proyecto, es decir, hasta el último PMR de la etapa 2 del ciclo de proyecto. Al momento de PCR o cierre (etapa 3 del ciclo de proyecto) OVE también pudiera considerar indicadores adicionales introducidos como *proxy sólo* para un indicador para el cual no hubiese información disponible o se haya descontinuado la fuente de información por fuerza mayor, o para los casos en los que la matriz de resultados durante la ejecución no contara con ningún indicador para medir el logro del objetivo (¶2.3, ¶2.5, ¶3.7 y ¶3.8).

## 6. EFECTIVIDAD

### 1. Análisis por objetivo

#### **Objetivo 1: Mejorar la efectividad para controlar el cumplimiento del universo de administrados a nivel nacional**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1. Porcentaje de contribuyentes sobre los cuales se realiza el control de la deuda tributaria.	Porcentaje	30	100	N/A	N/A	0
1.A. Tasa de cumplimiento de declaraciones determinativas <sup>a</sup>	Porcentaje	90,9	100	98,8	87%	N/A
2. Ratio de acciones de fiscalización no conformes (auditorías más verificaciones)	Porcentaje	69,5	74	N/A	N/A	0
2.A. Ratio de acciones de fiscalización no conformes (auditorías y verificaciones determinativas) <sup>a</sup>	Porcentaje	77,3	88	98,8	100%	N/A
3. Crecimiento porcentual anual del número de intervenciones con incidencia como resultado del control aduanero	Porcentaje	3,9	8	16	100%	0
4. Reducción de las horas de caída al año del sistema virtual PDT <sup>b</sup>	Horas	12 horas 21 min	2	58 minutos	100%	N/A
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0</b>

<sup>a</sup> Indicador de resultado adicional *proxy*, incorporado durante la preparación del PCR y rechazado por OVE. <sup>b</sup> Indicador de resultado original. No se toma en cuenta para efectos de esta validación ya que el indicador no es una medida del objetivo.

Para medir la mejora de la efectividad para el control del cumplimiento del universo de administrados a nivel nacional (OE #1), el PMR+E previó cuatro indicadores de resultado: 1. *Porcentaje de contribuyentes sobre los cuales se realiza el control de la deuda tributaria*, 2. *Ratio de acciones de fiscalización no conformes -auditorías más verificaciones-*, 3. *Crecimiento porcentual anual del número de intervenciones con incidencia como resultado del control aduanero*, y 4. *Reducción de las horas de caída al año del sistema virtual PDT*.

Además, el PCR añadió el indicador 1.A. “*Tasa de cumplimiento de declaraciones determinativas*” como *proxy* del indicador 1 argumentando que solo modificaba la denominación del indicador 1 y modificó el indicador 2 eliminando las Verificaciones No Determinativas (VND) del indicador.

Los indicadores 1 (*Porcentaje de contribuyentes sobre los cuales se realiza el control de la deuda tributaria*) y su *proxy* 1.A (*Tasa de cumplimiento de declaraciones determinativas*) se asocian a los productos sistema de cuenta única del contribuyente y sistema de gestión inductiva. En la propuesta de préstamo se define el control de la deuda tributaria como “procesos efectuados sobre información remitida a la SUNAT a través de la cuenta única y la gestión inductiva.” El PCR argumenta que el indicador 1 tuvo una modificación metodológica durante la implementación y actualiza su denominación al 1.A. El PCR aduce que “Esta modificación se debió a cambios en la metodología del indicador. El enfoque pasó de cantidad de contribuyentes a cumplimiento de las obligaciones reflejadas en las declaraciones determinativas. Además, se amplió el universo controlado. En consecuencia, el indicador

## 6. EFECTIVIDAD

permite capturar el nivel de cumplimiento de declaraciones determinativas. Con esta métrica se busca monitorear la brecha de declaración en un plazo perentorio, a fin de reducirla, asegurando que los contribuyentes cumplan con presentar sus declaraciones determinativas, sobre las cuales se gestiona el resto de las brechas de cumplimiento (pago y veracidad)." (ver EER 2 del PCR).

OVE considera que el indicador *proxy* 1.A. (*Tasa de cumplimiento de declaraciones determinativas*) no es una modificación del indicador original 1 (*Porcentaje de contribuyentes sobre los cuales se realiza el control de la deuda tributaria*) sino un indicador agregado por el PCR, ya que el indicador 1.A tiene como foco el cumplimiento de las declaraciones determinativas de los contribuyentes con una amplitud en la cobertura mientras el indicador 1 se enfocaba en contribuyentes controlados. OVE considera que el indicador 1 tuvo un logro de 0 dado que el PCR no reporta su desempeño. Con respecto al nuevo indicador *proxy* 1.A., OVE no lo considera para esta validación, pese a ser una medida de las acciones de control de la deuda tributaria. Esto se debe a que el PCR no proporciona la fuente del indicador, la información pública de la SUNAT contiene datos del indicador solo a partir del 2018.

El indicador 2 (*Ratio de acciones de fiscalización no conformes -auditorías más verificaciones*) se vincula con el producto sistema de gestión integral de riesgos. El PCR señala que, con posterioridad a la inclusión del indicador en la MR de la propuesta de préstamo, se permitió a la SUNAT la realización de fiscalizaciones parciales (verificaciones-compulsas) en virtud de la incorporación de la gestión integral de riesgos. Esta estrategia de fiscalización se centra en acciones determinativas (auditorías y verificaciones-compulsas), buscando combatir el incumplimiento. El PCR menciona que las verificaciones no determinativas (VND) cambiaron su naturaleza, puesto que la efectividad de una VND es la conformidad, lo que significa que el contribuyente ha cumplido con la entrega de la información solicitada. Por esta razón, el equipo de PCR optó por eliminar las VND de la medición del indicador y solo incluyó las verificaciones determinativas argumentando que esto ayudaría a interpretar correctamente el indicador y reflejar adecuadamente el resultado. OVE considera el indicador modificado, 2.A en la tabla debajo, como un indicador *proxy* adicional. El equipo de PCR determinó la nueva línea de base y la meta del indicador *proxy* extrayendo las VND de los valores originales sin explicar la metodología usada para ajustar la nueva línea de base y la nueva meta. La línea de base del indicador original era 69,5 y la meta 74 y con la eliminación de las VND, la línea de base del indicador *proxy* pasó a ser 77,3% y la nueva meta, 88%. OVE rechaza el indicador *proxy* 2.A. agregado en el PCR porque no existe una justificación clara de cómo se establecieron la nueva línea de base y la nueva meta, y considera el indicador original 2 con logro de 0 por no haber sido medido. A falta de información suficiente sobre las modificaciones al numerador y denominador del indicador no es posible evaluar la idoneidad del *proxy* agregado frente al indicador original.

El indicador 3 (*Crecimiento porcentual anual del número de intervenciones con incidencia como resultado del control aduanero*) se asocia con el producto equipamiento de inspección no intrusiva buscando superar la brecha de equipamiento identificada en el diagnóstico para mejorar el control aduanero mediante el uso de herramientas tecnológicas en la inspección de medios de transporte, carga y otros, en los puestos de control aduanero. Este indicador tuvo como línea de base 3,9% en 2013 (crecimiento promedio anual para 2007-2013) y su meta fue 8% al cierre. El PCR considera que el valor logrado fue 16% en 2022 pero el medio de verificación (Informe de Gestión de Resultados, 2022) no contiene información sobre el valor logrado, sino dos gráficas que no apoyan el valor presentado por el PCR. OVE considera que

## 6. EFECTIVIDAD

el logro del indicador es 0 porque no existe información para verificar el valor logrado y recomienda a la administración presentar evidencia para justificar el logro.

**Gráfico N° 7: Nivel de control y nivel de incidencias en el régimen de importación para el consumo (2018 – 2022)**



Fuente: SIGA, INCA – SUNAT, información procesada al 04ENE2023

Elaboración: División de Evaluación y Seguimiento – GPCG - SUNAT

**Gráfico N° 8: Nivel de control y nivel de incidencias en el régimen de exportación definitiva (2018-2022)**



Fuente: SIGAD, INCA – SUNAT, información procesada al 07ENE2023

Elaboración: División de Evaluación y Seguimiento - GPCG

El indicador 4 (*Reducción de las horas de caída al año del sistema virtual PDT*) incluido en el momento del diseño de la operación, tiene una línea de base de 12 horas 21 minutos (2012), y una meta de 2 horas, al cierre. El valor logrado fue de 58 minutos de caída en 2022, pero el medio de verificación provisto para verificar este valor no está disponible. OVE no considera este indicador en su validación ya que éste no es una medida de la mejora de la efectividad para controlar el cumplimiento del universo de administrados a nivel nacional sino una medida sobre acceso y eficiencia del sistema virtual PDT.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

**Objetivo 2: Lograr una adecuada gestión de política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal.**

6. EFECTIVIDAD						
Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
5. Crecimiento porcentual anual de la recaudación del impuesto predial en ciudades principales tipo A y B	Porcentaje	11,5	12,5	6	0	0
6. Ratio de mejora de respuesta de procesos del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM) <sup>a</sup>	Porcentaje	0	40	56	100%	N/A
7. Porcentaje de expedientes sin respuesta luego de 30 días de recibidos	Porcentaje	74	10	18	88%	0.88
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0.44

<sup>a</sup> Indicador de resultado adicional, incorporado durante la preparación del PCR, y rechazado por OVE.

Para medir el logro de una adecuada gestión de política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal (OE #2), el PMR+E previó dos indicadores de resultado (indicadores 5 y 7, abajo) y el PCR añadió el indicador 6, abajo.

El indicador de resultado 5 (*Crecimiento porcentual anual de la recaudación del impuesto predial en ciudades principales tipo A y B*) tiene como línea de base 11,5% (crecimiento promedio anual 2007-2012) y 12,5% como la meta esperada para el 2022. El valor logrado de este indicador fue 6%, el cual fue menor a la línea de base. La tasa de logro es 0.

El equipo de PCR añadió el indicador 6 (*Ratio de mejora de respuesta de procesos del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM)*) argumentando que este indicador facilita más evidencia sobre el logro del OE #2. El PCR menciona que el desarrollo del sistema nuevo (NRSTM) está en ejecución y que todavía no ha sido implementado, pero señala que si se implementó la optimización de los procesos del sistema vigente (STRM). El PCR señala que la línea de base fue 0 en 2012, ya que en ese momento no se contaba con procesos optimizados en el sistema vigente. La meta se estableció en 40% por el MEF al momento de definirse la optimización de procesos del SRTM. OVE observa que el objetivo 2 ya contaba con indicadores de medición durante la vida del proyecto, y en línea con ¶2.4 y ¶3.7 de las guías para PCR de 2020, OVE no acepta el indicador para efectos de esta validación.

El indicador 7 (*Porcentaje de expedientes sin respuesta luego de 30 días de recibidos*), incluido en la matriz de resultados de la propuesta de préstamo, tiene una línea de base de 74% y una meta de 10% y un valor logrado (18%). Por este motivo, OVE considera que la tasa de logro del indicador es 0.44.

Según el PCR, el indicador 5 no se logró debido a que los productos relevantes (Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM) rediseñado e implementado en 50 GLL y aplicativo web implementado en ciudades principales tipo A y B) relacionados a este indicador se encuentran en etapa de ejecución. El PCR menciona que el NSRTM presentó demoras en su ejecución, atento a sucesivas modificaciones en el abordaje para su desarrollo e implementación (por ej. solución tercerizada vis-à-vis desarrollo *in house*).

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 6. EFECTIVIDAD

### 2. Productos

No hubo cambios sustantivos en los productos implementados pero la definición de la estrategia para el diseño e implementación del NSRTM tuvo varios cambios. 4 productos no se implementaron (“Sistema de cuenta única diseñado e implementado”, “Modelo de gestión coordinada de fronteras (GFC) diseñado”, “Embarcaciones nuevas para operaciones acuáticas adquiridas y en funcionamiento” y “Bases de datos adquiridas”) y 2 (“Sistema de Recaudación Tributaria Municipal rediseñado e implementado en 50 GLL”, y “Aplicativo web implementado en ciudades principales tipo A y B”) están en ejecución.

OVE considera que no es evidente la atribución de las actividades del proyecto a los resultados observados, ya que 4 de los productos relacionados a ambos objetivos específicos no se han implementado y 2 de los relacionados al OE #2 recién se están ejecutando.

### Conclusión de la sección de efectividad

Basándose en una calificación de “Insatisfactoria” para el OE #1 y de “Insatisfactoria” para el OE #2, OVE califica la efectividad general como **Insatisfactoria** (Administración: Parcialmente insatisfactoria).

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

Para el análisis de eficiencia el PCR muestra un Análisis Costo-Beneficio (CBA) que concluye que la operación tuvo un beneficio económico excelente pues al realizar el análisis económico ex post utilizando una tasa social de descuento (TSD) de 8% se encontró un VAN positivo de US\$10,98 millones con una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 19,7%.

OVE considera que:

- El *beneficio por ahorro de tiempo de los contribuyentes por mejor funcionamiento del sistema PDT* es un beneficio ligado al aumento de acceso al sistema y no es un indicador asociado a la mayor efectividad de las acciones de control. Por lo tanto, OVE lo rechaza para esta validación.
- Al ser rechazado el beneficio anterior, el *beneficio por inspecciones aduaneras con incidencia en las aduanas apoyadas por el proyecto* solo representa el 13% del costo del proyecto. Además, el análisis incurre en un error metodológico al atribuir todo el aumento en la recaudación en aduanas a los beneficios del proyecto, sin considerar otros factores que han podido incluir en el incremento de la recaudación aduanera.

Por las razones anteriores, OVE no considera el CBA para esta validación y usa el CTOA. La clasificación de eficiencia otorgada por OVE es de **Parcialmente Insatisfactorio** (máxima clasificación cuando no se incluye un CBA aceptado por OVE) ya que la clasificación validada fue siempre “Satisfactoria” a lo largo de la vida del proyecto de acuerdo con el PCR y el ciclo de PMR (Administración: “Excelente”).

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR menciona el compromiso de continuar del GPE, a través de la SUNAT y el MEF, con los avances limitados logrados. La SUNAT está enfocada en profundizar su efectividad, continuando con el fortalecimiento por fases de la gestión de riesgos, con la gestión de datos en analítica avanzada y con el uso de modelos analíticos. El MEF está comprometido con el fortalecimiento de la DGPIP.

La continuidad del apoyo del Banco también contribuye a la sostenibilidad de los avances. El Banco está brindando apoyo mediante la operación PE-L1239 en materia de control tributario, aduanero y de TI, lo cual da continuidad a las inversiones del proyecto. Con apoyo del proyecto PE-L1239, actualmente en ejecución, la SUNAT se propone implementar un sistema de gestión de saldos de contribuyentes que tiene el potencial de ampliar los resultados obtenidos. Adicionalmente, el Banco profundiza su apoyo al MEF en materia de finanzas subnacionales, mediante la operación PE-L1278, actualmente en preparación, que prevé el desarrollo de un catastro fiscal y su integración al NSRTM. Se considera que ello también contribuirá a la sostenibilidad de los avances logrados.

### 2. Desempeño de salvaguardias

El proyecto fue clasificado como categoría C basado en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-730) y no se previó riesgos ambientales o sociales asociados.

OVE no identifica riesgos no mitigados para la continuación de los resultados alcanzados, por lo que asigna una calificación de sostenibilidad de **Excelente** al proyecto.

Calificación de sostenibilidad	Excelente
--------------------------------	-----------

## 9. RESULTADO GENERAL

OVE concuerda con la valoración del PCR en cuanto a la alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país y con la estrategia y prioridades corporativas del Grupo BID, tanto al momento de preparación y aprobación como durante la ejecución y cierre. El diseño de la operación se alineó a las necesidades de desarrollo del país al respaldar una importante agenda de mejoras en la gestión tributaria y aduanera, a nivel central; y en la gestión de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. Sin embargo, OVE considera que la lógica vertical, sólida al momento de la aprobación del proyecto, se vio afectada durante la implementación por la cancelación o suspensión de 4 productos claves por lo que OVE califica relevancia como **Satisfactoria**.

OVE califica la efectividad general como **Insatisfactoria**, debido a que la calificación de los dos objetivos específicos fue “Insatisfactoria”.

OVE asigna una calificación de **Parcialmente insatisfactorio** al criterio de eficiencia dado que el análisis CBA presenta falencias y se usó el CTOA.

## 9. RESULTADO GENERAL

En cuanto a sostenibilidad, OVE concuerda con el análisis presentado en el PCR, por lo que asigna una calificación de sostenibilidad de **Excelente** al proyecto.

Lo anterior resulta en una calificación global de **Parcialmente infructuoso**.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

La Administración calificó el desempeño del Banco como Satisfactorio. OVE asigna la calificación **Parcialmente insatisfactorio** por deficiencias y limitaciones en cuanto a los arreglos de monitoreo y evaluación.

La preparación del proyecto se apoyó en los proyectos de pre-inversión realizados por SUNAT y MEF, con apoyo del Banco vía la CT ATN/AT-13539-PE, la experiencia de la operación previa PE-0233, y el Programa de Mejora del Cumplimiento, apoyado por el FMI. Asimismo, el proyecto reflejó las prioridades del GPE y las prioridades estratégicas, tanto del MEF como de la SUNAT. La operación se basó en diagnósticos y una clara identificación del problema central y sus causas.

Con respecto a los arreglos de monitoreo y evaluación, la MR de la propuesta de préstamo incluye indicadores para medir el avance de los 2 objetivos específicos, pero no todos los indicadores son sólidos. Por ejemplo, el indicador *Reducción de las horas de caída al año del sistema virtual PDT* no es una medida de la mejora de la efectividad para controlar el cumplimiento del universo de administrados a nivel nacional. Además, el PCR recomienda incluir en los planes de monitoreo y evaluación específicamente fichas explicativas de los indicadores de la MR (ver sección de lecciones aprendidas abajo).

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

En cuanto a la calidad de la supervisión, OVE concuerda con el PCR en la calificación de **Satisfactoria**. El Banco aportó asistencia técnica, a través de sus especialistas y otros expertos durante la ejecución del préstamo. Además, la revisión del Componente 2, acordada entre el Banco y el MEF para impulsar la ejecución, contribuyó a que el MEF mejorara su dinámica y avanzara con la ejecución de los productos. La ejecución del NSRTM se retomó con un nuevo abordaje en 2021.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

La operación se aprobó el 25 de junio de 2014 y se declaró elegible el 11 de diciembre de 2014. La fecha original del último desembolso fue el 29 de agosto de 2020, luego de dos extensiones de plazo, la fecha vigente del último desembolso fue el 29 de agosto de 2022. El cierre operativo fue el 22 de diciembre de 2022.

La ejecución de la operación tuvo demoras, tanto por factores exógenos, como por aspectos inherentes a cada Ejecutor. La dinámica de ejecución fue disímil, avanzando con mayor rapidez la SUNAT. En la primera etapa de la ejecución, la SUNAT llevó adelante la ejecución a través de sus áreas específicas, lo cual planteó retos al desarrollo de los distintos productos planeados. Si bien aún hay desafíos en la coordinación con las distintas áreas sustantivas que reciben el apoyo de las inversiones, con la creación de la UEMSI la coordinación interna ha mejorado notablemente. También la ejecución del Componente 1 a cargo de la SUNAT tuvo un impulso positivo con la creación de la UEMSI. El Componente 2 tuvo un inicio lento y se dificultó la definición de la estrategia para el diseño e implementación del NSRTM, que condujo a varios cambios en dicha materia. El actual liderazgo de la DGPMACDF en el NSRTM ha dado resultados, ya que las etapas planeadas han venido cumpliéndose de acuerdo con lo previsto en la revisión.

Ambos Ejecutores mostraron dedicación en el seguimiento de sus componentes, en términos de actividades, productos y gestión fiduciaria, pero el seguimiento de los avances fue menor.

Cuatro productos - “Sistema de cuenta única diseñado e implementado”, “Modelo de gestión coordinada de fronteras (GFC) diseñado”, “Embarcaciones nuevas para operaciones acuáticas adquiridas y en funcionamiento” y “Bases de datos adquiridas” - se cancelaron o suspendieron. El producto “Sistema de cuenta única diseñado e implementado”, uno de los productos más importantes del proyecto, tuvo problemas de implementación que no fueron resueltos a tiempo por la SUNAT como el relacionado al contratista a cargo del producto que interrumpió sus servicios. Dos productos del proyecto, “nuevo sistema de inspección no intrusiva de alta energía (SINI)” y el “Nuevo Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (NRSTM)” están aún en ejecución.

Por lo tanto, OVE asigna la calificación **Parcialmente insatisfactorio** al desempeño del Prestatario y difiere con la calificación de la Administración de Satisfactorio.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR presenta 12 hallazgos y 14 recomendaciones en torno a las dimensiones Técnico-Sectorial, Organizativa y Administrativa, Procesos o Actores Públicos y Fiduciaria. Los hallazgos son generales y específicos al proyecto y se derivan de lo discutido en el PCR. Las recomendaciones del PCR son pertinentes, accionables y correctamente sustentadas por los hallazgos del proyecto.

OVE enfatiza los siguientes temas:

- El PCR recomienda incluir en los planes de monitoreo y evaluación específicamente fichas explicativas de los indicadores de la MR, incluyendo fórmula, detalle de cómo se obtuvieron las LB, justificación de hitos intermedios y metas finales, y fuentes de los datos.
- El Banco ha acompañado el fortalecimiento institucional y proceso de cambio de la SUNAT desde 1991 con asistencia técnica experta (ATN/SF-3777-PE; ATN/JF-4703-PE; ATN/AT-13539-PE) y con operaciones de inversión desde 1997 (PE-0168; PE-0233; PE-L1130; PE-L1239). El PE-L1239 da continuidad y profundiza este apoyo y contribuye a la continuidad de la agenda de transformación digital en la SUNAT.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR cubre todas las dimensiones del desempeño del proyecto de una manera sucinta. Este presenta información que sustenta de forma adecuada la relevancia del préstamo y explica los objetivos específicos de forma clara apoyándose en la literatura. El PCR presenta los potenciales riesgos a la sostenibilidad de los resultados y las medidas de mitigación tomadas, pero incurre en un análisis limitado de la atribución de los resultados al proyecto. El PCR incluye una lista amplia de lecciones aprendidas y recomendaciones basadas en el análisis; así como sobre el desempeño del Banco y del prestatario.

El equipo de preparación del PCR identifica limitaciones en el marco de resultados al momento de aprobación y añade el indicador 1.A. argumentando que solo modificaba la denominación del indicador 1. Además, modifica el indicador 2 de acuerdo con una nueva estrategia de fiscalización y añade el indicador 6. OVE no considera los indicadores propuestos por el PCR para esta validación por las razones expuestas en la sección de *Efectividad*. La matriz de resultados alcanzados no cuenta con vínculos específicos a documentos para verificar la información sobre líneas de base, metas y valores logrados.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Electrificación Rural Sostenible – PER II			
<b>Número(s) de proyecto</b>	PN-L1095			
<b>Número(s) de préstamo</b>	3165/OC-PN	3166/CH-PN		
<b>Monto original</b>	US\$20.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2014			
<b>Fecha original de cierre</b>	8/26/2018			
<b>Fecha real de cierre</b>	4/4/2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe (CHC)			
<b>Prestatario</b>	República de Panamá			
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de la Presidencia por intermedio de la Oficina de Electrificación Rural (OER)			
<b>Sector</b>	Energía			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$22.250.000 (BID US\$10.000.000, GdP US\$2.250.000)	US\$23.859.461 (BID US\$9.371.824, GdP US\$6.737.002)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$10.000.000	US\$7.750.635		
<b>Monto cancelado</b>			US\$2.877.541	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Bertha Briceño	
<b>Revisado por:</b>	Ana María Linares	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del Programa fue contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural de Panamá a través del incremento del acceso a servicios de electricidad sostenible en zonas rurales, mediante un uso eficiente de los recursos públicos en el subsector de electrificación rural.

Los objetivos específicos eran: (i) promover esfuerzos público-privados con el financiamiento de incentivos a la inversión en proyectos de extensión de redes y sistemas aislados que permitan la incorporación de poblaciones rurales sin electrificación; y (ii) mejorar la capacidad de la Oficina de Electrificación Rural (OER) para la formulación y ejecución de proyectos de electrificación rural.

Los objetivos tanto generales como específicos coinciden en la propuesta de préstamo, en el contrato, así como en el PCR. Para propósitos de esta validación, OVE considerará los dos objetivos específicos mencionados.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Promover esfuerzos público-privados con el financiamiento de incentivos a la inversión en proyectos de extensión de redes y sistemas aislados que permitan la incorporación de poblaciones rurales sin electrificación
Objetivo 2	Mejorar la capacidad de la OER para la formulación y ejecución de proyectos de electrificación rural

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

El programa fue aprobado con los siguientes 3 componentes:

**Componente 1: Proyectos de electrificación rural mediante la extensión de redes** (US\$10.542.100 monto original; US\$12.545.110 monto ejecutado). Este componente tenía previsto financiar el acceso al servicio de electricidad de aproximadamente 6.126 hogares, 45 escuelas y 10 centros de salud. El programa financiaría el aporte no reembolsable a la inversión que le correspondía al Estado para la provisión de electrificación rural mediante redes y las instalaciones internas para aumentar la seguridad y confiabilidad de la operación de estos sistemas. El aporte no reembolsable a la inversión podía ser en la forma de un incentivo monetario o no monetario a la inversión entregado a las empresas distribuidoras bajo ciertas condiciones establecidas en la propuesta de préstamo. Las instalaciones internas comprendían el equipo de medición, el elemento de control y protección, la acometida eléctrica entre la red pública y la vivienda, las instalaciones y accesos interiores a la vivienda y la tapia o muro exterior donde se instala la medición y el control.

**Componente 2: Proyectos de electrificación rural en sistemas aislados** (US\$9.576.700 monto original; US\$3.887.097 monto ejecutado). Este componente tenía previsto financiar actividades para la expansión de cobertura del servicio eléctrico sostenible, a partir de sistemas fotovoltaicos y otras tecnologías renovables apropiadas para las zonas aisladas en Panamá, particularmente en comarcas indígenas. Se esperaba servir a 4.218 familias, 62 escuelas, 11 centros de salud y 14 congresos comarcales, con un enfoque de equidad, género y diversidad. La selección de los beneficiarios se realizaría con base en los criterios de elegibilidad y la metodología establecida en el Manual Operativo del Programa (MOP) con miras a asegurar la

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

sostenibilidad de las inversiones. El Programa financiaría el aporte en subsidio que le correspondería al Estado, mediante un incentivo no reembolsable a la inversión en infraestructura en sistemas aislados, pudiendo hacerlo de dos formas: (i) mediante un aporte monetario a inversionistas seleccionados a través de un proceso competitivo, o (ii) en el caso de ausencia comprobada de inversionistas interesados, se hará mediante la contratación por parte de la OER de una empresa especializada que se encargue del suministro y la construcción de la infraestructura necesaria, la instalación de los sistemas y la operación y mantenimiento de los mismos, por un mínimo de diez (10) años.

**Componente 3: Fortalecimiento institucional, capacitación, promoción y desarrollo comunitario** (US\$2.131.200 monto original; US\$690.252 monto ejecutado). Este componente buscaba financiar actividades de fortalecimiento y gestión institucional de la OER en herramientas de planificación y gestión, promoción y desarrollo comunitario, análisis para priorización de comunidades, y selección de alternativas de fuentes energéticas y diseño de opciones de sistemas, adicionales a los fotovoltaicos individuales. Además, buscaba fortalecer aspectos fiduciarios y técnicos en apoyo a la implementación del programa, incluyendo informática y capacitación para realizar las evaluaciones económicas de los proyectos, el cálculo de los subsidios a la inversión y demás elementos necesarios en la ejecución del programa.

Además de los montos ejecutados indicados en cada componente, Convergencia reporta que se ejecutaron US\$6.737.002 de la contrapartida local, pero no los desagrega por componente.

El diseño del programa no sufrió reformulaciones aprobadas por el Directorio. El programa tuvo dos extensiones del plazo para desembolsos por 36 meses en total, la primera por dos años y la segunda por 12 meses adicionales. Al final del periodo de ejecución se hizo un contrato modificadorio por el cambio del organismo ejecutor, al cambiar la adscripción de la OER de la Presidencia al Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, el PCR indica que a partir del 2018 se dejó de implementar el Componente 2 (electrificación sistemas aislados) y se reorientaron los recursos remanentes al Componente 1 (electrificación en red) (p. 11). El PCR indica que “durante la ejecución, en 2016, se determinó que existían riesgos para la sostenibilidad de los proyectos en sistemas aislados, debido a las dificultades encontradas para su administración, operación y mantenimiento. La OER como ente ejecutor acordó con el BID trasladar los recursos remanentes a esa fecha en el Componente 2, hacia el Componente 1” (p. 18).

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

En la aprobación: Los objetivos del programa estuvieron alineados con las necesidades de Panamá. De acuerdo con el documento de propuesta de préstamo (LP), el programa de Electrificación Rural Sostenible (PER II) daba continuidad al apoyo del Banco a Panamá en el aumento de la cobertura eléctrica a nivel nacional iniciado con el programa de electrificación rural (PER) préstamo 1790/OC-PN (2006-2013). El LP menciona que, a pesar de los avances, en las zonas rurales que concentraban los niveles más altos de pobreza y pobreza extrema en 2012, el índice de cobertura eléctrica estaba en 71,4%, nivel bajo comparado con la cobertura urbana de 99%. Se mencionaba que el censo de 2010 estimaba más de 111.000 familias

## 5. RELEVANCIA

rurales sin electricidad. En el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2010-2014 no se considera el tema de cobertura rural eléctrica explícitamente, sino se incluye el tema de energía competitiva y abundante como un pilar dentro del plan para el crecimiento económico, mientras que dentro del eje de inclusión social de la estrategia social se incluye la construcción de viviendas de interés social “para asegurar el acceso a todos los panameños y panameñas a viviendas dignas y con acceso a servicios básicos”. No es claro que el acceso universal a la energía en zonas rurales haya estado presente en este PEG, aunque la relevancia del tema si se evidencia con la aprobación de la Ley de 2011 que creaba el Fondo de Electrificación Rural. El LP mencionaba además que a pesar de los avances durante la ejecución del programa PER anterior, persistían serias deficiencias en la capacidad institucional de la OER: limitada disponibilidad de personal calificado debido a alta rotación; de gestión y logística de la operación; de coordinación con otras entidades del Estado; y de promoción, capacitación y manejo del diálogo comunitario para la sostenibilidad de los sistemas aislados.

**Durante implementación:** El PEG 2015-2019 en el pilar de infraestructuras y servicios para la competitividad y el desarrollo social se orientaba a garantizar la disposición de energía necesaria para el crecimiento del país. Además, la estrategia de intervención contaba como uno de los elementos centrales el fortalecimiento institucional en el sector. Dentro de los resultados esperados se consideraba electrificación rural con 6.000 soluciones en el medio rural para los bajos niveles de cobertura en áreas rurales indígenas. De manera importante, se menciona también bajo el pilar de desarrollo de las capacidades humanas el deber de hacer el esfuerzo porque todas las escuelas cuenten con servicios de agua potable y electricidad. El PCR menciona que este plan contemplaba la universalización del servicio eléctrico en 2030 (no se evidencia) y la alineación con los objetivos de desarrollo sostenible. Finalmente, se menciona de manera explícita dentro del PEG 2020-2024 el área prioritaria de incrementar la cobertura rural y comarcal de la electrificación. Al cierre del programa se estimaba una cobertura eléctrica en las áreas rurales del 81,5%.

## 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

La Estrategia del Banco con el País (EBP) de 2010-2014 vigente al momento de la aprobación del programa no menciona directamente la expansión para el aumento de cobertura eléctrica rural, sino que se enfoca en la reducción del costo de la electricidad y la mejora de la eficiencia energética del país. Se preveían operaciones sin garantía soberana (SGS) para la generación de energía eléctrica a partir de energías renovables de menor costo (energía hidroeléctrica y eólica) y desarrollar programas de eficiencia energética para PYME. El objetivo estratégico del sector era *reducir los costos de la electricidad y mejorar la eficiencia*. Los resultados esperados incluían (i) la reducción del costo marginal de generación, (ii) el fortalecimiento del marco regulatorio de ETESA (empresa de transmisión eléctrica), (iii) el aumento de la generación eléctrica de fuentes renovables y (iv) la mayor eficiencia en el uso de energía eléctrica. A pesar de que la EBP no incluyó una mención explícita de la expansión de la cobertura a las áreas rurales no servidas, el programa PER II estaba alineado con el objetivo estratégico en la medida en que buscaba expandir el acceso al servicio eléctrico con fuentes renovables en sistemas aislados en zonas rurales, y al reducir costos de energía mediante sustitución de sistemas de generación con base diésel, también buscaba mejorar la eficiencia del servicio y uso de recursos públicos. Además, el programa buscaba fortalecer la estructura técnica e institucional de la unidad ejecutora.

## 5. RELEVANCIA

Durante la implementación, la EBP 2015-2019 hace una mención directa del apoyo del Banco a la expansión de la electrificación en áreas rurales y comarcas indígenas, como contribución al objetivo estratégico de mejorar los servicios básicos de la población en condición de pobreza.

Al cierre del programa, el PCR mencionaba la alineación con la EBP 2021-2024 vinculada con el área prioritaria de “mejorar la prestación de servicios básicos”, aunque en realidad la EBP menciona el aumento del acceso al servicio de electricidad (81% de hogares rurales con acceso) bajo el área prioritaria de “reactivación y diversificación de la actividad productiva”. Esta área destaca retos derivados de los bajos niveles de inversión fuera de la región central del país, junto con debilidades institucionales y falta de planeación, priorización y preparación de proyectos, como obstáculos para el involucramiento del sector privado. Adicionalmente, OVE nota una alineación con el objetivo estratégico de la matriz de resultados de la EBP, que era desarrollar servicios de infraestructura de calidad sobre la base de criterios de inclusión y sostenibilidad ambiental. Dentro de este, se definieron dos resultados esperados en el sector de energía eléctrica: (i) aumentar el acceso al servicio de electricidad y (ii) aumentar la participación de energías renovables en la matriz energética. De acá se desprende que ciertas actividades del programa estaban alineadas con el objetivo estratégico porque buscaban aumentar el acceso a energía eléctrica de las comunidades rurales e indígenas y utilizar energías renovables.

Finalmente, como exponen el LP y PCR, el programa se mostraba consistente con las políticas de energía y de servicios públicos vigentes del Banco, así como las prioridades institucionales.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

OVE coincide en que la lógica vertical del proyecto al momento de su aprobación fue en general adecuada y respondió al diagnóstico del programa, que enfatizaba la baja cobertura de electricidad en zonas rurales aisladas, la falta de inversión en estas zonas, y la debilidad institucional de la entidad responsable. La baja cobertura y la falta de inversión se atenderían por medio de la financiación de proyectos de electrificación rural en red y en sistemas aislados, que permitirán el acceso a la electricidad de hogares, escuelas, centros de salud y centros comarcales en zonas rurales. Adicionalmente, el componente de fortalecimiento institucional buscaba atender las debilidades del ente ejecutor encargado de la planificación y gestión de los proyectos rurales. Puesto que el LP no explicó de manera explícita las contribuciones y vínculos entre los componentes y los OE, la lógica vertical de la figura 1 del PCR reconstruye una cadena de productos y componentes vinculados de manera plausible al logro de los objetivos del proyecto y el PCR cita alguna evidencia de la literatura que lo respalda. Durante la ejecución, el componente 2 se descontinuó debilitando la lógica vertical del proyecto dado que sin el componente 2 se afectaba la posibilidad de lograr el objetivo propuesto, como en efecto sucedió.

El PCR establece que los indicadores originales para medir el objetivo específico 1 son insuficientes porque no miden de forma específica el incremento de las conexiones en zonas rurales como resultado de las inversiones, y, en consecuencia, agrega un indicador relacionado a “viviendas electrificadas”. La incorporación del indicador adicional relacionado a “viviendas electrificadas” en el PCR intenta solventar esta deficiencia, pero genera una inconsistencia en la cadena causal al considerar *de facto* solamente las intervenciones a nivel de hogares como conducentes al logro del objetivo, el cual, en teoría —por proponer medirse

## 5. RELEVANCIA

solo con indicadores en hogares— se podría lograr sin las intervenciones en escuelas y centros de salud (productos declarados en la matriz de resultados del LP). Estas debilidades, que se originan en la calidad de la MR original y los vínculos de productos-resultados, son consideradas por OVE como más directamente relacionadas con (i) la calidad de los indicadores y su habilidad de capturar adecuadamente el objetivo específico, y (ii) el aseguramiento de la calidad a la entrada. Por lo tanto, se tomarán en cuenta bajo las secciones de Efectividad y Desempeño del Banco, respectivamente.

En suma, el programa se encontraba alineado con las necesidades del país y planes y prioridades del gobierno, así como con las políticas y prioridades corporativas del Banco. Aunque no se mencionaba explícitamente el aumento de la cobertura energética en las comunidades rurales como objetivo estratégico del sector en las EBP del inicio y al cierre, las actividades planeadas eran consistentes con los objetivos de aumentar la cobertura energética y la participación de fuentes renovables en la matriz energética, así como el fortalecimiento institucional. Se considera que la relevancia del diseño (lógica vertical) al momento de la aprobación de la operación era clara, si bien se debilitó durante la ejecución cuando se eliminó el componente 2. Por lo tanto, OVE coincide con la Administración y considera la relevancia como Satisfactoria.

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 16 de abril de 2014 y alcanzó la elegibilidad el 30 de octubre de 2014. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo después de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-diciembre 2014 (segundo periodo) para propósitos de esta validación (PMR+E). Otros cambios introducidos después de este PMR pueden ser considerados si contribuyen a demostrar el logro de resultados, a criterio de OVE.

### 1. Análisis por objetivo

**Objetivo 1: Promover esfuerzos público-privados con el financiamiento de incentivos a la inversión en proyectos de extensión de redes y sistemas aislados que permitan la incorporación de poblaciones rurales sin electrificación**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Acceso a electrificación de calidad de los hogares beneficiados – Nivel de voltaje (electrificación rural en red) <sup>a</sup>	V	0 (2013)	110 (+/-10%)	110	100%	N/A
1.2 Acceso a electrificación de calidad de los hogares beneficiados - Promedio de Consumo de Energía Eléctrica (electrificación rural en red) <sup>a</sup>	kWh/mes	0 (2013)	80	80	100%	N/A

*Nota:* <sup>a</sup> Indicador inadecuado, no considerado por OVE. <sup>b</sup> Indicador agregado por el PCR y aceptado por OVE.

Los indicadores 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 fueron establecidos en la matriz de resultados del documento de proyecto al momento de la aprobación del programa y no cambiaron durante su ejecución. Ninguno de estos 4 indicadores de resultado del OE1 de la MR original permitían medir el avance en la incorporación de las poblaciones rurales sin electrificación, porque se enfocaban en el consumo y la calidad del servicio de los hogares beneficiados más que en el aumento del número de conexiones, y además no son lo suficientemente específicos, ni se presenta evidencia de cómo se calcularon sobre los beneficiarios del programa (en teoría, las metas podrían cumplirse con mediciones de un solo hogar). Los indicadores 1.1 y 1.3 podrían medir dimensiones de la “calidad” del servicio, pero la manera en que están planteados no permite establecer cómo se calcularon los niveles de voltaje y la continuidad del servicio sobre los beneficiarios, ni cómo se deben entender las metas de estos indicadores (si se trata de un promedio, un mínimo, una capacidad). Si el indicador 1.1 se interpreta como que todos los hogares con acceso se conectaron a electricidad de 110V sin que se haya recolectado las mediciones contempladas, no se logaría medir las fluctuaciones de voltaje como reflejo de la calidad del acceso. Si el indicador 1.3 se cumple “como resultado de la instalación de los sistemas aislados”, parecería que se da por cumplido como capacidad, sin medirse la disponibilidad efectiva observada y las posibles interrupciones en el servicio como reflejo de la calidad. Los indicadores 1.2 y 1.4 reflejan el uso (consumo) de electricidad, pero tampoco está claro cómo se calcularon (cuántas facturas, sobre cuántos clientes, si la totalidad de los beneficiarios entraron al sistema de facturación, y cómo se llegó al valor exacto de 80 kWh/mes en ambos casos (que no es consistente con el valor de 68,3 kWh utilizado en el análisis económico), y no se puede establecer a cuántos nuevos usuarios correspondería el consumo registrado. En el indicador 1.4 además el PCR reporta una meta errada de fin del proyecto de 80, que debe ser 15. Las falencias de estos cuatro indicadores impiden que se validen para determinar el alcance del objetivo 1 que buscaba, según el LP, el acceso de poblaciones rurales sin electrificación; y por tanto, no son considerados por OVE para efectos de validación.

El índicador 1.5 relacionado a "viviendas electrificadas" que se introduce en el PCR como indicador de resultado asociado al objetivo específico 1 (tabla 2, p. 13) se incluyó originalmente en el documento de préstamo como un indicador de producto asociado a los componentes 1 (electrificación rural en red) y componente 2 (electrificación rural en sistemas aislados) con metas individuales. La incorporación de este indicador adicional en el PCR para medir el OE1 se considera válida (meta de 10.341 que debería ser 10.344 de acuerdo a los valores del PMR+E), aunque ignora que el acceso de poblaciones rurales sin electrificación (OE1) se planteaba lograr en el diseño original con intervenciones no solo a nivel de hogares, sino de

## 6. EFECTIVIDAD

escuelas y centros de salud (indicadores de producto también pero que no se adoptaron en el PCR como resultados). De esta manera, el indicador 1.5 introducido afecta en cierta medida la lógica original, aunque es el que más cercanamente permite la valoración del objetivo y se acepta. Su tasa de logro es de 0,597. El PCR anota (p. 2) que el programa no logró el cumplimiento de la meta (10.344) al suspender la ejecución de los sistemas aislados en razón a la no sostenibilidad identificada en 2016 y a la decisión de suspender el componente en 2018. (Ver sección productos, sostenibilidad y desempeño del Banco).

En cuanto a atribución, se anota en el PCR que, aunque el programa originalmente contempló realizar una evaluación de impacto para identificar y cuantificar mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios en términos de los impactos identificados, a saber, el uso del tiempo, patrones de consumo, acceso a servicios de salud y educación, ésta no se realizó por consideraciones de costos y dificultades en el levantamiento de la línea de base. En términos de los resultados, se valida la argumentación presentada en el PCR y la literatura gris citada para respaldar que los resultados y productos respondan a las intervenciones realizadas.

Debido a las debilidades señaladas en los indicadores de resultados y logros presentados, OVE valida únicamente el indicador 1.5 para establecer el logro del OE1. OVE considera que este indicador es suficiente para medir el logro del OE1, ya que las viviendas electrificadas (en red y sistemas aislados) reflejan la incorporación de la población rural sin electrificación, y esto fue conseguido mediante esfuerzos público-privados para el financiamiento de incentivos a la inversión en los dos tipos de proyectos. Dada la tasa de logro de este indicador, el objetivo se califica como parcialmente insatisfactorio (Administración: satisfactorio).

Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

**Objetivo 2: Mejorar la capacidad de la OER para la formulación y ejecución de proyectos de electrificación rural.**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Personal OER capacitado en diseño sistemas alternativos de energía	Número	0	3	2	66.7%	0,667
2.2 Personal de OER capacitado en herramientas de planificación y priorización	Número	0	6	6	100%	1
2.3 Comunidades georreferenciales	Número	0	920	720	78,3%	0,783
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0,817

Los tres indicadores se consideran validados.

Indicador 2.1: El PCR indica que este indicador estaba asociado a los talleres para el diseño de sistemas aislados y lista algunos factores por los cuales se pudo haber visto afectado el cumplimiento, incluyendo la decisión de 2018 de no continuar con la ejecución del componente 2 (proyectos de electrificación en sistemas aislados). Tasa de logro: 0,67.

Indicador 2.2: Tasa de logro: 1.

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador 2.3: Se anota en el PCR que el cumplimiento de este indicador se vio afectado por la pandemia de COVID, que limitó la movilidad y el acceso a estas comunidades durante los dos últimos años de ejecución, y el reenfoque del programa hacia las conexiones en red. Tasa de logro: 0,783.

En términos de los resultados, se acepta el argumento del PCR que cita alguna literatura de respaldo a la necesidad del fortalecimiento de las instituciones encargadas del acceso a energía para lograr una implementación efectiva, y que probablemente en ausencia del programa no se habrían podido llevar a cabo las capacitaciones y talleres realizados.

Considerando el progreso de los tres indicadores analizados, la tasa de logro promedio para el objetivo 2 es de 0,82, con lo cual la calificación es de satisfactorio (Administración: satisfactorio).

Calificación del objetivo 2: Satisfactorio

### 2. Productos

Se hizo un seguimiento permanente en el PMR de los productos a continuación:

**Componente 1: Proyectos de electrificación rural mediante la extensión de redes**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)
Viviendas electrificadas	Número	0	6.126	5.147
Escuelas electrificadas	Número	0	45	25
Centros de salud electrificados	Número	0	10	4

**Componente 2: Proyectos de electrificación rural en sistemas aislados**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)
Viviendas electrificadas	Número	0	4.218*	1.030
Escuelas electrificadas	Número	0	62	0
Centros de salud electrificados	Número	0	11	0

Nota: \* Cambia a 4.215 en el PMR de primer periodo ene-jun 2016.

**Componente 3: Fortalecimiento institucional, capacitación, promoción y desarrollo comunitario**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)
Taller para diseño sistemas alternativos	# talleres	0	1	1
Taller planificación y priorización de proyectos	# talleres	0	1	9
Software para georreferenciación comunidades	Software instalado	0	1	1
Planes de electrificación rural terminados**	# planes de electrificación rural	0	2	-

Nota: \*\* Desaparece en PMR+E.

El PCR anota (p. 2) que el programa no logró el cumplimiento de sus metas de producto relacionado con la instalación de sistemas aislados, en particular debido a las decisiones que se tomaron para mitigar el riesgo de sostenibilidad de largo plazo de las soluciones aisladas (redirigir los recursos a los proyectos enfocados a conexiones de red).

## 6. EFECTIVIDAD

Considerando que el objetivo 1 fue calificado como parcialmente insatisfactorio y el objetivo 2 como satisfactorio, la calificación de efectividad es de parcialmente insatisfactorio (Administración: Satisfactorio).

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

Al momento de su aprobación, el programa contó con un análisis de costo-beneficio (CBA) *ex ante* (ver párrafos 2.3 y 2.4 LP y enlace sobre viabilidad económica). El informe EE#1 del PCR presentó un CBA *ex post* utilizando una tasa de descuento del 12% y un horizonte temporal de 20 años. El CBA consideró (i) el costo de las inversiones del proyecto, (ii) el costo de operación, mantenimiento, administración y comercialización (AO&M), y (iii) los costos de producción de la energía incremental generada. Se estimaron tres tipos de beneficios, a saber: (i) el ahorro del gasto en energía de los usuarios, que resulta de la reducción en las fuentes que serán sustituidas por electricidad, (ii) la ganancia del excedente del consumidor, y (iii) la energía incremental consumida a la que se accede por el proyecto. Se aplica un horizonte de análisis de 20 años, igual que en la evaluación *ex ante* donde se aplica la depreciación lineal a 20 años, y considerando que la vida útil de las redes de distribución es de 20 años, así como el período regulatorio utilizado para la remuneración de las redes y fijación de la tarifa de distribución (según se aclara en la respuesta de la administración al borrador de esta validación).

El análisis cubre los costos de inversiones de proyectos ejecutados bajo el Componente 1 del programa y los cuales se listan en el anexo del informe. El informe menciona que los proyectos se realizaron bajo contratos en paquetes con base en la cercanía geográfica y por empresa distribuidora responsable de la concesión, resultando en 21 proyectos ejecutados, de los cuales 4 incorporan inversiones en extensión de redes e instalaciones eléctricas internas; y 17 proyectos incorporan la inversión en solamente las instalaciones eléctricas internas. El monto total de costos que se reporta en el informe para estos proyectos es US\$12.726.907 (vs. 12.545.110 reportado en convergencia). Los costos de AO&M y energía incremental hallados no se presentan en el informe ni en tablas de anexo. De la descripción de las fuentes, se menciona que costos de AO&M se aplican solo a los proyectos que tuvieron inversión en líneas de distribución y que el costo de la energía incremental generada se valoriza a la tarifa vigente. Por otro lado, el PCR reporta el monto total ejecutado al cierre de 2021 en US\$19.764.400, mientras que Convergencia muestra valores de cierre de BID de US\$17.122.459 más una ejecución de aporte local de US\$6.737.002 para un total de US\$23.859.461 (incluyendo una cancelación de US\$2.877.541). Por lo tanto, aunque se anota “estos contratos [de los proyectos del componente 1] representan aproximadamente el 60% de los recursos del programa” el porcentaje cubierto no es claro, probablemente estando por debajo del 60% del monto total de ejecución.

El PCR presenta los principales análisis del informe CBA, que encuentra un Valor Actual Neto Económico (VANE) o valor presente de US\$9.878.009 y una TIRE del 31,9% (el CBA *ex ante* encontró una TIRE de 44%). El informe incluye análisis de sensibilidad con los siguientes casos: reducción de 25% de tarifas (TIRE=31%), reducción de 20% de consumo (TIRE=23,9%), aumento de 20% de costo de energía (TIRE=30,5%) y aumento de 20% de costos operativos (TIRE=29,6%), con un horizonte de 20 años y ajustando los flujos de costos

## 7. EFICIENCIA

y beneficios aplicando las razones de precios de cuenta de la última estimación disponible (estudio de 1992).

OVE presenta las siguientes consideraciones respecto al análisis:

- Alcance del análisis en montos. Dado el monto que se reporta de aporte local, no es claro que el monto de inversión de los proyectos cubra el 60% del total de la operación.
- No es claro cómo se incluyen todos los costos. Si bien se mencionan 3 rubros de costos incluidos, solo se presentan desagregados los costos de inversiones de los proyectos. Los costos de AO&M y de producción de energía incremental no se presentan desagregados, y no es claro si están incluidos dentro de las tarifas reduciendo los beneficios (nota al pie en ¶1.4 del estudio económico). La tarifa se usa para cuantificar el beneficio del consumidor, y la tarifa “incluye todos los costos (inversión, AOyM, costo de generación, etc)”. Por otro lado, la evaluación económica considera, dentro de los flujos de costos, los costos de AOyM. En el flujo de caja de la evaluación estos costos afectaban tanto el lado de los beneficios (a través de la tarifa) como el lado de los costos: directamente por AOyM, e indirectamente ya que la tabla 3 en la página 19 del PCR indica que “el costo de producción de la energía incremental se valoriza a la tarifa vigente que aplica la empresa distribuidora responsable a cada proyecto”. Esto corresponde al pago según la fórmula regulatoria y no la tarifa del consumidor. Por esto, el incremento del 20% de los AOyM en el análisis de sensibilidad afectan entonces los flujos por los beneficios como los costos simultáneamente, por los supuestos de monetización, lo cual no permite aislar un efecto claro del aumento del 20% de costos operativos. El análisis no presenta las ecuaciones completas de los flujos de beneficios como costos en función de los parámetros.
- En ausencia de mediciones de línea de base y final para las zonas intervenidas y proyectos de la operación, se hace una estimación de los beneficios a partir de *demandas estimadas, no observadas*. Se anota que para la demanda *ex ante* se valoriza a precios de 2021 los datos de uso de las fuentes de energía a ser sustituidas (velas, pilas y kerosene) obtenidos de encuestas socioeconómicas del ejecutor en sitios de proyectos rurales. Este consumo se validó en 2018 durante visitas de campo del equipo que preparó la muestra del PN-L1155 y el equipo del *Knowledge-sharing program* de Corea. La demanda *ex post* se “proyecta con base en las observaciones de patrones de consumo de comunidades similares que han recibido el servicio por primera vez, y de preguntas realizadas a los beneficiarios potenciales sobre sus planes de uso de electricidad” y se valora a las tarifas vigentes de las empresas distribuidoras, sin considerar subsidios. El crecimiento del consumo durante el horizonte de 20 años se estima con un crecimiento asintótico y sobre esta base se calculan el excedente al consumidor, y la energía incremental. Según información de la respuesta al borrador de validación, el programa PN-L1155 se estructuró para continuar el trabajo del Programa PN-1095, y dentro de los beneficiarios de este programa se incluyen residentes de las mismas comunidades que: (i) no pudieron o no quisieron conectarse durante la ejecución de proyectos de expansión de la red o (ii) usuarios que han construido sus viviendas cercanas a la red luego de que los proyectos de expansión habían finalizado. La muestra del Programa PN-L1155 abarcó comunidades rurales, de dispersas y de difícil acceso, incluyendo comarcas indígenas como Guna Yala donde se desarrolló el Programa PN-L1095 (50% de la muestra del proyecto PN-L1155 corresponden a esta comunidad).
- En el análisis de sensibilidad, no es claro que la reducción de tarifas simule un cambio adverso desde la perspectiva de los beneficiarios, ya que la reducción de tarifas aumentaría la ganancia del excedente del consumidor mostrada en la fig. 1 (beneficios).

## 7. EFICIENCIA

La TIR se reduce a 31%, dado que el beneficio por la energía incremental se valora a la tarifa vigente de la Empresa Distribuidora, al reducirse la tarifa un 25% se pierde directamente un 25% de ese beneficio, lo cual supera ligeramente las ganancias en excedente del consumidor (respuesta de la administración al borrador de esta nota). Se asume entonces que los energéticos previos a la intervención son sustitutos perfectos de la energía eléctrica al utilizar su precio previo a la intervención (a pesar de que la no existencia de la energía eléctrica previa implicara en realidad la ausencia de un mercado, equivalente a un precio inaccesible). El beneficio -del consumidor, suponemos- por la energía incremental se valora entonces a una tarifa de Empresa Distribuidora, mientras el excedente del consumidor se valora *ex ante* con los precios de los “energéticos”, es decir el gasto del hogar estimado para los sustitutos por medio de la encuesta, y por la tarifa que el usuario paga *ex post* (después de la intervención). No es un supuesto evidente que el beneficio por la energía incremental se estime a tarifa de ED, de las fórmulas presentadas pareciera tomarse la perspectiva de la empresa. En síntesis, los supuestos no están expuestos con total claridad en el análisis económico, así como la perspectiva -beneficiario final o empresa- desde la cual se hace el análisis mismo.

- El proyecto tuvo extensiones al plazo de desembolsos por 36 meses en total, principalmente al inicio por los retrasos en los procesos de contratación y al cierre, por la pandemia de COVID. La evaluación económica debe considerar que las inversiones entran en la fecha que fueron realizadas, y otorgan beneficios a partir de su entrada en funcionamiento. Sin embargo, en el Anexo B se observa que los flujos de beneficios se prolongan para todos los sistemas por igual finalizando en el año 2041, sin mantener el horizonte temporal de 20 años en cada caso.

Las observaciones al CBA *ex post* expuestas, en particular la definición de los beneficios y la demanda con base en un estimado de comunidades *similares* y a partir de *planes de uso* de electricidad, sin emplear datos *reales* de consumo *ex post actual* recolectado por las empresas distribuidoras, y la falta de claridad en algunos de los supuestos resultan en una calificación de OVE de Satisfactorio en Eficiencia (Administración: excelente).

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR (p. 22) valora que es probable la continuación de resultados con relación a la electrificación de conexiones en red, que proveen las ED bajo los criterios de calidad y confiabilidad regulados por la Autoridad Nacional de Servicios Públicos (ASEP). Estas empresas tienen la responsabilidad de operación y mantenimiento (AO&M). Respecto a los sistemas aislados, el PCR anota que “el riesgo residual de este proceso se asocia a las soluciones aisladas que fueron financiadas al inicio del programa, las cuales correspondían a procesos contratados mediante el **Programa de Electrificación Rural (1790/OC-PN) [PN0150]**. Estas soluciones requieren recambio de la batería al final de la vida útil para mantener su operación.” En el mismo PCR se discutía que los contratos no cubrían la AO&M de largo plazo, se habían vuelto obsoletos y había problemas de sostenibilidad. En este préstamo no se contrató la provisión de nuevos sistemas, sino se terminaron de pagar los compromisos adquiridos bajo el préstamo anterior (PN0150). Esto debido a que el Banco,

## 8. SOSTENIBILIDAD

luego de la evaluación de opciones para garantizar el AOyM de soluciones para zonas aisladas el Banco, decidió no financiar nuevos contratos para este tipo de soluciones, ante la imposibilidad de garantizar la sostenibilidad, por la ausencia de empresas interesadas en realizar obras en zonas más alejadas que debían encargarse de su AO&M. Este riesgo que se materializó se había identificado al momento del diseño (párrafo 3.2 de la propuesta de préstamo del PER II). El nuevo programa PN-L1155 aprobado en 2019, incluyó en su **Componente 1** la repotenciación de sistemas aislados correspondientes al remplazo de baterías que han cumplido su ciclo de vida útil. Sin embargo, de acuerdo con la información brindada en respuesta al borrador de validación, la totalidad del programa se ha enfocado en extensión de redes y no se contempla financiar sistemas aislados, ya que el Gobierno (OER y regulador) aún no ha implementado mecanismos que garanticen la sostenibilidad de estos sistemas.

Respecto al riesgo remanente de fortalecimiento de la capacidad institucional del OER, que pasó al Ministerio de Obras Públicas, ésta se mantiene como unidad ejecutora del programa PN-L1155, el cual contempla acciones para continuar el fortalecimiento institucional. Las recomendaciones del presente PCR sugieren oportunidades para abordar los temas identificados que deberían ser tomadas en cuenta dentro de las acciones de mitigación de los riesgos remanentes en el marco del programa aprobado en 2019.

### 2. Desempeño de salvaguardias

La operación fue clasificada en la categoría C bajo la Política de Cumplimiento de Medio Ambiente y Salvaguardias. Se anticipaban consultas con las poblaciones impactadas, en especial, las comarcas indígenas. El PCR (p. 24) reporta que no se identificaron pasivos ambientales que afecten los resultados del programa ni reportes negativos de las comunidades.

De acuerdo con el desempeño de salvaguardias y por las consideraciones mencionadas respecto a la continuidad de los resultados del programa, OVE da una calificación de sostenibilidad de Satisfactoria (Administración: Satisfactoria).

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

En su conjunto, el desempeño del Proyecto se considera parcialmente exitoso como resultado de un desempeño parcialmente insatisfactorio en efectividad, y satisfactorio en relevancia, sostenibilidad y eficiencia. En efectividad, dicha calificación se origina en la valoración del primer objetivo como parcialmente insatisfactorio.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

El PCR aporta información limitada sobre el desempeño del Banco en el aseguramiento de la calidad a la entrada (identificación, preparación y aprobación). El diseño de la operación respondía a los retos en materia de electrificación rural que tenía el país y daba continuidad a la intervención del Banco con la operación (PN0150) cerrada en 2013. Desde el cierre del PN0150 se identificaron retos institucionales de la OER que no se habían atendido completamente, incluyendo la alta rotación del personal, además de necesidades de poblaciones pendientes de atender señaladas en el Diagnóstico del sector eléctrico rural de Panamá (2013). No es claro que el diseño del proyecto contempló los temas de vida útil y sostenibilidad de las soluciones aisladas. El PCR del PN0150 de 2014 anotaba “*En la República de Panamá se han desarrollado una gran cantidad de proyectos de electrificación basado en los sistemas fotovoltaicos, sin embargo un gran porcentaje de estos proyectos de sistemas aislados adolecen de un Plan de Sostenibilidad, mediante el cual se establezcan las pautas para que estos sistemas se mantengan operando y en buenas condiciones técnicas en un tiempo aproximado de diez (10) o más años, razón por la cual estos sistemas se han hecho obsoletos y muchos de ellos, han dejado de funcionar. Es fundamental contar con el compromiso de la comunidad beneficiaria, el cual se ha logrado parcialmente y en un porcentaje muy limitado...*” . A pesar de esto, el PER II mantuvo el componente a la aprobación, sin claridad de como el diseño del componente 2 de la nueva operación de 2014 incorporaba estos temas o otras posibles medidas de mitigación del riesgo materializado (p. ej. incentivos a las comunidades, viabilidad de contratos de O&M, etc.), y en efecto, hasta 2016 (p. 18 y 21), producto de un análisis de supervisión, se decidió detener la instalación de los sistemas aislados

Adicionalmente, se han mencionado ya en la sección de relevancia y efectividad los problemas con la definición de la matriz de resultados, las explicaciones de las conexiones y vínculos entre los componentes de la cadena de valor (lógica), y los indicadores a la aprobación. Por estas debilidades, OVE considera en el aseguramiento de la calidad a la entrada como parcialmente insatisfactorio.

Calificación de calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio

## 2. Calidad de la supervisión

Según el PCR (p. 24), el Banco proporcionó asistencia continua y proactiva, en aspectos técnicos, financieros, administrativos y de sostenibilidad ambiental y social, participando en los procesos de adquisiciones, planeación financiera, y evaluación de riesgos. Anota el PCR que, al inicio de la ejecución, las respuestas del Banco a las solicitudes de capacitación realizadas por parte de la OER fueron percibidas como lentas. La pandemia también afectó el desempeño del Banco al cierre del proyecto con el retraso de la movilidad del especialista asignado al país. La OER como ente ejecutor, acordó con el BID en 2016 suspender los recursos remanentes a esa fecha en el Componente 2 (soluciones aisladas). Una vez suspendida la ejecución del componente 2, a pesar de que los componentes compartían indicadores, no se evidencia cómo se consideró el impacto sobre la MR o la lógica del proyecto. Considerando esta debilidad como moderada, OVE valida la autocalificación del desempeño de supervisión como Satisfactoria.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

**Calificación de desempeño del Banco**

Parcialmente insatisfactorio

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR aporta información limitada sobre el desempeño del prestatario, y las 8 dimensiones que se listan en las guías de PCR 2020. De la información en el PCR se entiende que el desempeño de la contraparte fue en general positivo y mejoró a lo largo de la ejecución. Sin embargo, se sigue identificando la necesidad de fortalecimiento institucional de la OER. El PCR indica que “Es evidente la necesidad de fortalecer la OER para cumplir con sus funciones. Los empleados/consultores de la OER requieren de capacitación en el diseño y ejecución de proyecto de accesos en áreas rurales, y *fue precisamente en estos aspectos que el programa no logró el cumplimiento de sus metas.*” Se anota que el no cumplimiento pudo haber estado afectado por “decisiones administrativas respecto al programa de capacitaciones del personal de la OER; y (iii) alta rotación de personal de la OER.”, y al parecer, no hubo acciones para solventar el tema durante la ejecución. Desde la operación de 2009 hasta la nueva operación (PN-L1155 de 2019) se sigue identificando la debilidad institucional de la OER. El más reciente programa plantea el objetivo de “fortalecer la capacidad de planificación y gestión de la OER para la estructuración, revisión, ejecución y supervisión de proyectos de electrificación rural” y propone el desarrollo de herramientas de planificación y las capacitaciones, así como la contratación de personal. Por tanto, no es claro cómo se demuestra una estrategia sostenible en el tema de capacidad del ejecutor o el alistamiento para implementación, y es un tema que parece requerir un análisis y diálogo más profundo. Por esto, OVE no coincide con la calificación de la Administración.

Calificación de desempeño del prestatario	Parcialmente insatisfactorio
---	------------------------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR (pp. 27-29) ofrece hallazgos y recomendaciones en cuatro dimensiones: técnica/sectorial, organizacional y de administración, actores públicos y de administración de riesgos. Las lecciones cubren temas relevantes entre los que ese destaca las recomendaciones relacionadas con: temas de definición y medición de indicadores de resultado, medición de temas de género, el diseño de mecanismos para AO&M de los sistemas aislados, la estabilidad y estructura administrativa de la unidad ejecutora, un plan completo de capacitación, mejorar la eficiencia de los procesos de licitaciones y una estrategia más proactiva de identificación de empresas proveedoras. Las lecciones son autocontenido, (en el sentido de poderse entender sin referencia a otras secciones del PCR o documentos adicionales) y emergen de los hallazgos que se describen y de la información del documento.

## 13. CALIDAD DEL PCR

En general, el PCR está bien estructurado y presenta una discusión completa sobre la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del programa y se adhiere a las guías y estándares. Las principales debilidades son: la falta de claridad y de información de sustento de la mayoría de los resultados presentados bajo el primer objetivo específico, su falta de congruencia con algunos de los parámetros bajo el análisis de eficiencia, la falta de datos actuales de los beneficios, y la falta de claridad en los montos de cobertura para el análisis de eficiencia, la falta de información sobre la situación de las soluciones aisladas “heredadas” y nuevas que se financiaron. Las lecciones presentadas son sustanciales y reflejan los principales temas analizados en el PCR. El documento presenta una discusión pertinente sobre la sostenibilidad del proyecto, pero falta conectar los hallazgos y recomendaciones

### **13. CALIDAD DEL PCR**

planteadas sobre los temas institucionales y de sostenibilidad de los sistemas aislados, teniendo en cuenta que han sido temas persistentes desde el 2014. Se incluyen algunas explicaciones posibles sobre el logro parcial de la meta validada del objetivo esp. 1 (p. 11 y p. 18) y algunas hipótesis sobre las razones del logro parcial de las metas del objetivo esp. 2 (p. 11).

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Public Utilities Sustainable Development Support Program/ Support Program for Reforms in the Water, Sanitation, and Energy Sectors II			
<b>Project number(s)</b>	PN-L1145	PN-L1159		
<b>Loan number(s)</b>	4234/C-PN	5178/OC-PN		
<b>Original amount</b>	US\$300,000,000	US\$200,000,000		
<b>Approval year</b>	2017	2020		
<b>Original closing date</b>	28 September 2017	23 December 2021		
<b>Actual closing date</b>	5 September 2018	1 January 2021		
<b>Lending instrument</b>	PBP			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Republic of Panama			
<b>Executing agency</b>	Ministry of Economy and Finance			
<b>Sector</b>	Water and sanitation			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$500,000,000 (IDB US\$500,000,000, GoP US\$0)	US\$500,000,000 (IDB US\$500,000,000, GoP US\$0)		
<b>Co-financing</b>	N/A			N/A
<b>Cancelled amount</b>				N/A

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Partly successful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	N/A (PBL)	N/A (PBL)
<b>Sustainability</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Monika Huppi	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

This validation covers a two-operation series of policy-based loans, the first (PN-L1145) approved in 2017 in the amount of US\$300,000,000, and the second (PN-L1159) approved in 2020 in the amount of US\$200,000,000.

The general objective of both operations was to contribute to the sustainability of the energy sector and to increase coverage and improved management of water supply and sanitation (W&S) services, through a series of policy reforms aimed at strengthening and complementing/supplementing the regulatory and institutional framework of the energy and W&S sectors. The specific objectives of both operations were:

- Improve energy security through energy matrix diversification, energy efficiency, and regional integration
- Improve the financial and social sustainability of the energy sector and ease the fiscal burden by reducing the cost of subsidies in the sector and targeting them more effectively
- Strengthen institutions in the areas of energy planning and purchasing
- Improve interagency coordination in the W&S sector, with defined strategic planning and clear assignment of roles in all sector agencies

The two operations were designed to be technically linked to each other and financed independently under the programmatic policy-based loan modality. This validation assesses achievement of the four specific objectives shared by both operations:

Objective number	Objective name
Objective 1	Improve energy security through energy matrix diversification, energy efficiency, and regional integration
Objective 2	Improve the financial and social sustainability of the energy sector and ease the fiscal burden by reducing the cost of subsidies in the sector and targeting them more effectively
Objective 3	Strengthen institutions in the areas of energy planning and purchasing
Objective 4	Improve interagency coordination in the W&S sector, with defined strategic planning and clear assignment of roles in all sector agencies

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

Both operations contained three components. Components 2 and 3 were adjusted for the second operation.

1. **Macroeconomic stability.** This component was to ensure the maintenance of a stable macroeconomic context consistent with the objectives of the program.
2. **Sustainable development of the energy sector.** This component was to support the implementation of reforms to promote increased electric power supply with renewable energy, energy efficiency, and natural gas, and the consolidation of institutional planning, management, coordination, and regulation capacities, with subcomponents on: 2.1, development of a sustainable energy matrix (through the development of renewable energy, introduction of natural gas, implementation of energy efficiency measures, and increasing regional electric energy exchanges); 2.2, improvement and consolidation of the sector's institutional capacity (through strengthening the institutional

#### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

framework in the areas of management, coordination, and planning); and 2.3, rationalization of subsidies in the energy sector (through fostering the development and implementation of mechanisms to reduce subsidies for electric power consumption and improving their targeting of the most vulnerable communities). The second operation replaced conditions under subcomponent 2.1 referring to national gas with conditions referring to the Energy Transition Agenda (ATE); replaced some conditions under subcomponent 2.1 related to energy efficiency with others that assigned higher priority to efficiency measures; updated one condition under subcomponent 2.1 to reflect progress made in conducting a study on financing alternatives; and replaced a condition under subcomponent 2.3 on targeting subsidies with two studies on subsidies.

3. **Sustainable development of the W&S sector.** This component was to support sector reforms aimed at strengthening the capacity of sector entities to fulfill their functions, and to review the sector's institutional framework, with a subcomponent, 3.1, on improvement and consolidation of the sector's institutional capacity, involving strengthening of interagency coordination, strategic planning, and public policy tools to promote better performance of the W&S management model and to continue allocating the resources needed to ensure universal coverage of W&S nationwide by 2030. The second operation added a condition to subcomponent 3.1 on strengthening the National Water Council's (CONAGUA's) role in sector governance. The second operation also added two additional subcomponents: 3.2 on strengthening water and sanitation service delivery management, and 3.3 on promotion of water security in the country.

The policy matrix was as follows:

<b>Component/Policy objective</b>	<b>Policy Condition, Programmatic Loan I</b>	<b>Policy Condition, Programmatic Loan II</b>
<b>Component 1: Macroeconomic stability</b>		
<b>Stability in the general macroeconomic policy framework</b>	1.1. Stable macroeconomic framework consistent with program objectives as set out in the Policy Matrix and in the Sector Policy Letter.	1.1.1. Stable macroeconomic framework consistent with program objectives as set out in the Policy Matrix and in the Sector Policy Letter.
<b>Component 2: Sustainable development of the energy sector</b>		
<b>Subcomponent 2.1. Development of a sustainable energy matrix</b>		
<b>Improve energy security through energy matrix diversification, energy efficiency, and regional integration</b>	2.1.1. Proposed draft natural gas law, which establishes the regulatory framework for the importation, regasification, storage, export, pipeline transport, network distribution, and virtual transportation and distribution of natural gas, presented by the National Energy Department (SNE) to the Cabinet Council.	2.1.1.1. Guidelines of the Energy Transition Agenda of Panama submitted to the Cabinet Council for approval.
	2.1.2. Proposal for a National Plan of Action for institutional strengthening in energy	2.1.2.1. Approval of the National Electric Mobility Strategy (ENME), which

<b>4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)</b>			
	<p>efficiency, prepared by the SNE, laying down institutional, legal, regulatory, and financing guidelines for reducing energy consumption in different sectors of the country.</p>	<p>promotes low emission transportation and contributes to the fulfillment of Panama's climate commitments under the Paris Agreement.</p>	
	<p>2.1.3. Technical regulations for energy efficiency in the use of air conditioners, approved Ministry of Trade and Industries, and sustainable construction guidelines for energy savings in buildings, approved by the SNE.</p>	<p>2.1.3.1. Sustainable Construction Regulations approved by the Ministry of Public Works/Technical Engineering and Architecture Board.</p>	
	<p>2.1.4. Reinforcement of the National Transmission System (SNT) in the Veladero-Llano Sanchez section converging with the Central American Electrical Interconnection System (SIEPAC) to improve regional exchanges, completed by the State Electricity Transmission Company (ETESA).</p>	<p>2.1.4.1. Study on financial and institutional system alternatives for financing the SNT reinforcements through the fourth transmission line converging with SIEPAC to improve regional electric energy exchanges, developed by ETESA.</p> <p>2.1.4.2. National Public Utilities Authority (ASEP) approval of the 2019 Electricity Expansion Plan aligned with the Regional Indicative Expansion Plan of the Regional Electricity Market.</p>	
<b>Subcomponent 2.2. Improvement and consolidation of the sector's institutional capacity</b>			
Strengthen the institutional framework in areas of energy planning and procurement	<p>2.2.1. 2015-2050 National Energy Plan (PEN), defining the country's energy policy road map and governed by four guiding principles: (i) universal access and poverty reduction; (ii) decarbonization of the matrix; (iii) efficient energy use and moderation of consumption; and (iv) security of supply, approved by the Cabinet Council.</p>	<p>2.2.1.1. Publication of the updated 2015-2050 PEN.</p>	
	<p>2.2.2 Definition of the scope of a proposal to modify the models for long-term electric energy procurement specifications to take into account multiple sources and generation technologies, approved by the SNE.</p>	<p>2.2.2.1. Wholesale electricity energy market purchasing rules containing models for long-term electric energy contracting specifications that take into account multiple sources and generation technologies, approved by ASEP.</p>	

4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)		
Subcomponent 2.3 Rationalization of subsidies in the energy sector		
<b>Improve the financial and social sustainability of the energy sector as well as the tax burden by reducing the cost of subsidies in the sector and improving their targeting</b>	2.3.1. Targeting of subsidies in the energy sector by reducing the Western Rate Fund (FTO) subsidy and eliminating the Energy Compensation Fund (FACE), approved by the Cabinet of Ministers.	2.3.1.1. Progress made in analyzing the replacement of the subsidy for consumption of electricity from non-utility-generation with photovoltaic systems. 2.3.1.2. Progress made in analyzing the subsidies and Business Development Plan – Solar Water Heaters.
	2.3.2. Study commissioned by ASEP for the revision and definition of a new rate structure to introduce energy rates based on efficient costs contracted by ASEP.	2.3.2.1. A new rate structure that reflects cost efficient delivery criteria, approved by ASEP.
<b>Component 3. Sustainable development of the water and sanitation sector</b>		
Subcomponent 3.1. Improvement and consolidation of the sector's institutional capacity		
<b>Improve interagency coordination in the W&amp;S sector, with defined strategic planning and clear assignment of roles in all sector agencies</b>	3.1.1. 2015-2050 National Hydrological Security Plan (PNSH) "Water for All," which is the road map that established the policies, thematic pillars, and a plan of action to ensure that water is available in a quantity and quality acceptable to all users, particularly for human consumption, approved by the Cabinet Council.	3.1.1.1 PNSH in execution with budget resources allocated by the Ministry of Economy and Finance (MEF).
	3.1.2. CONAGUA created by the Cabinet Council, chaired by the Ministry of the Environment (MiAmbiente), and comprising the MEF, Ministry of Health (MINSA), the Ministry of Agricultural Development, the Panama Canal Authority, ASEP, National Water and Sanitation Administration (IDAAN), and the Ministry of the Presidency, to promote, guide, coordinate, and ensure implementation of the 2015-2050 PNSH, and the CONAGUA Technical Secretariat created by the Cabinet Council.	3.1.2.1. CONAGUA Technical Secretariat operating under the Ministry of the Presidency with a technical/administrative structure and budget allocation for its operations.

<b>4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)</b>			
	3.1.3. Draft law for the creation of the Empresa Pública de Saneamiento de Panamá (Public Sanitation Company of Panama), setting out its objectives, powers, and privileges, corporate governance, labor regime and salary structure, capital, and pricing and subsidy structure, prepared by MINSA and presented to the Cabinet Council.	3.1.3.1. Progress made in institutionalizing the delivery of sanitation services by strengthening the PSP coordination unit at MINSA for the expansion, operation, and maintenance of sanitation systems, making the PSP more efficient.	
	N.A.	3.1.3.2. Top priorities for meeting objectives in the water sector approved by CONAGUA, and an action plan approved to improve water sector governance in Panama.	
<b>Subcomponent 3.2. Strengthening of water and sanitation service delivery management</b>			
Promote efficient water and sanitation service delivery management	N.A.	3.2.1. Contracting process launched by IDAAN for a water and sewer service operator that will provide technical assistance in technical, business, administrative, and planning areas, in order to contribute to improving water service quality for the population of the Panama City Metropolitan Area.	
	N.A.	3.2.2. Strategy approved by IDAAN for financial sustainability in the medium and long term, taking the form of a financial strengthening plan emphasizing: (a) greater operating cost efficiency; (b) higher revenue from nonrate activities; (c) transparency in both subsidy targeting and frequency of transfers received from the government; and (d) higher revenue from rate adjustments.	
	N.A.	3.2.3. Plan approved by IDAAN to improve service for users	

4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)		
		with disabilities as part of IDAAN's inclusion policies.
	N.A.	3.2.4. Technical standards approved for the design and construction of rural aqueducts, to establish the applicable minimum engineering requirements for ensuring their capacity, stability, vulnerability, and structural safety, according to the specific conditions of the project site.
	N.A.	3.2.5. Approval of a rural aqueduct governance strategy with a gender perspective.
<b>Subcomponent 3.3. Promotion of water security in the country</b>		
<b>Contribute to the country's water security</b>	N.A.	3.3.1. Interagency Coordinating Committee created to structure the National Water Resource Information System.
	N.A.	3.3.2. Progress made by CONAGUA in conducting studies on multipurpose projects to increase water availability.
	N.A.	3.3.3. Agreement reached to coordinate work on the implementation of a National Water Culture Program in Panama, which will formulate, promote, and strengthen a culture of proper water use, conservation, and management throughout the country with the organized, collaborative involvement of different institutions in the water sector.
	N.A.	3.3.4. Agreement reached to coordinate work on the implementation of a governance strategy for managing risks related to extreme hydrometeorological events with the objective of identifying a meteorological framework for the development and execution of a five-year work plan for the comprehensive management of

#### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

		disaster risks associated with hydrometeorological events with the organized, collaborative involvement of different government institutions in the water sector.
--	--	---

Note: Conditions listed under PBP2 are those approved under PBP2, rather than those identified as triggers under PBP1.

The second operation had the same objectives and components as those agreed at the start of the series but adjusted and added some policy commitments, in some cases taking a commitment from the first operation further down the results chain, in other cases scaling back on the ambition of the commitments made under the first operation, and in still other cases changing the nature of the commitment in a particular area to adjust to an evolving institutional or policy context. These shifts are assessed in more detail under Section 5.3 below.

#### 5. RELEVANCE

##### 1. Alignment of project objectives with country development needs

At the time of approval of the first operation, Panama's economic growth had coincided with an increase in demand for core services. Energy demand had risen by an average of 5.8% and water demand by an average of 3.6% over the preceding four years. Although coverage of both energy and water services exceeded 90% nationally, it was as low at 71.4% (energy) and 78% (water) in some rural areas and indigenous reserves, and national W&S coverage was low compared with the nearly 100% coverage in comparable countries like Costa Rica, Mexico, and Brazil. Similarly, national coverage of improved sanitation, at 75%, was well below that of Costa Rica (95%), Mexico (85%), and Brazil (83%), and rural coverage was only 58%. There were similar gaps in drinking water access and quality between urban and rural areas. The crisis caused by COVID-19 amplified these challenges, increasing demand for utilities in households.

**Energy:** In 2014, Panama's energy matrix was 67% petroleum products (mainly imported liquid fossil fuels), 26% renewable energy (mainly hydro), and 7% coal. This mix made Panama vulnerable to the effects of climate change and the volatility of fossil fuel prices. The transportation sector was the main energy consumer (42%). Panama's 10 million tons of carbon dioxide emissions in 2014 represented an increase of more than 30% over the preceding five years and made Panama the largest emitter of greenhouse gases (GHG) per capita among the countries comprising the Central American Integration System. The 2015-2020 National Energy Plan (PEN) estimated that national electricity demand could double over the next decade and increase by a factor of six by 2050. There was a clear need to improve management of resources by diversifying the energy matrix with low GHG emissions sources and promoting demand-side management measures (efficient energy use).

Panama's energy sector is highly subsidized. In 2015, direct subsidies for electricity consumption and liquified petroleum gas were US\$175 million and US\$85.1 million, respectively. The government had begun efforts to rationalize the subsidies program by reducing the maximum subsidized consumption for electricity, and by targeting electricity and liquid petroleum subsidies toward low-income users. In July 2015, the government eliminated the Energy Compensation Fund (FACE), a financial mechanism that had supported the

## 5. RELEVANCE

stabilization of electricity rates and subsidized all users, including industrial and commercial users. Two subsidies remained in place: the Rate Stabilization Fund (FET), created in 2004 to cushion the impact of oil price increases on electricity rates, and the Western Rate Fund (FTO), created in 2015 to guarantee the stability of rates of Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí S.A. without affecting its revenue, as it had higher costs due to the low population density of its concession.

In 2015, Panama conducted two competitive bidding processes to purchase power, both of which were awarded to natural gas-based power generation plants. As a result of this process, natural gas was introduced into the energy matrix in 2018. A private liquified natural gas (LNG) regasification and storage terminal was put under construction to meet the needs of a new private 381-MW plant that entered the National Interconnected System (SIN). To maximize the use of the benefits and advantages of natural gas and enable the market to function, a regulatory framework was required for the importation, transportation, regasification, market design, distribution, and transformation of energy. The Plan to Expand the National Interconnected System (PSEIN 2019-2033) proposed a further indicative plan for the expansion of generation and transmission to optimize the supply of electricity at lower cost, with demand to be met through efficient use of energy resources including nonconventional renewable energy, hydroelectric energy, and natural gas. Strategic Guidelines of the Energy Transition Agenda (ATE) were put out for public consultation in mid-2020, setting out steps for an orderly transition to decarbonization.

Overall, the energy sector continued to face challenges related to weak instruments for sector investment analysis and planning; uncompetitive energy purchase contracting mechanisms that failed to encourage greater investment in generation from different sources; a vulnerable energy matrix to meet growing demand for electricity due to heavy reliance on imported fossil fuels, with associated price volatility; vulnerability to climate change, given the high share of hydropower in the matrix, which was reaching its maximum potential share; limited application of energy efficiency practices and squandering of the country's potential to develop nonconventional renewable energy; the need for standards and regulations for the introduction and development of the natural gas market; medium- and long-term commitments with the Central American Electrical Interconnection System (SIEPAC) for transmission reinforcement and expansion; inefficient rate structures, high subsidies, and ineffective targeting that distorted prices, reducing incentives for efficient energy use; and disparities in rural electricity coverage. The two operations addressed these specific challenges, supporting three of the four thematic pillars of the PEN: decarbonization of the energy matrix, efficient use of energy and moderation of consumption, and security of supply.

Water and sanitation: Panama's 2015-2019 Strategic Five-Year Plan prioritized the W&S sector, with a 100/0 Basic Sanitation plan (100% access to drinking water and zero latrines) being implemented through action plans in each of the institutions participating in the sector. However, there was not broad agreement or cooperation among these institutions for action plan conceptualization or implementation, largely due to shortcomings in sector management in terms of interagency coordination, role assignment, and strategic planning. Failure to define clear responsibility for sanitation had hampered the execution of works to expand coverage and improve service quality. Similarly, the increasing frequency of extreme events in the country and disputes over water use had demonstrated the need for greater interagency coordination and strategic planning between water sector institutions and MiAmbiente, particularly to address issues related to water supply and quality from a medium- and long-term perspective. In 2016, a National Water Council (CONAGUA) was created to promote, guide, coordinate, and

## **5. RELEVANCE**

guarantee the development and implementation of a Hydrological Security Plan (PNSH, 2015-2050). The PNSH has five thematic areas: sustained universal access to quality water and sanitation services, availability of water for inclusive economic growth, preventive management of water-related risks, healthy watersheds, and water sustainability. The two operations supported the promotion of interagency coordination and management of sector strategic planning, enabling the sector to address service coverage and quality gaps.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The Bank had extensive experience and expertise in Panama's public energy and W&S sectors, having executed multiple loan operations and technical-cooperation operations in each sector over the preceding decade. The projects complemented other ongoing Bank support and were strongly relevant to Bank strategy from approval through closing. The country strategy at the time of approval and closure of both operations (2015-2019, extended through June 2021) had a priority strategic objective of enhancing the logistics services, efficiency, and connectivity of productive infrastructure, including by promoting more efficient energy use and regional energy exchange, and another strategic objective of improving the delivery of basic services to population segments living in poverty, including by closing inequity gaps in W&S service access and quality and by strengthening the sector's organizational model and financing mechanisms.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The program was situated appropriately within country realities. Panama has an extensive institutional, legal, and regulatory framework in the energy and W&S sectors. The National Energy Department (SNE) is responsible for formulating energy sector policy, with the electricity subsector regulated by the National Public Utilities Authority (ASEP). The National Transmission System (SNT) is responsible for the State Electricity Transmission Company (ETESA). Given expected growth in demand, ETESA identifies and executes the SNT's expansion and reinforcement projects required to guarantee national electricity supply and encourage an increase in regional exchanges. The National Dispatch Center, administratively under ETESA, is responsible for administration of the electricity market. Panama is one of six countries that make up the SIEPAC Regional Electricity Market, through which it covers part of its national consumption and exports its surplus.

For W&S, regulatory and sector planning functions are held by the Ministry of Health (MINSA) through its Water Supply and Sanitary Sewerage Subsector Division, with regulation and inspection functions belonging to ASEP. The National Water and Sanitation Administration (IDAAN) is responsible for delivery of W&S services to communities with more than 1,500 inhabitants. Rural Water Supply Management Boards provide W&S service to communities of fewer than 1,500 inhabitants, with technical assistance from MINSA. The Panama Sanitation Program Coordination Unit, attached to MINSA, executes and operates sanitation works throughout the country. Other key actors include the Ministry of Economy and Finance (MEF), which allocates financial resources and subsidies to the sector; the Ministry of the Environment (MiAmbiente), the apex agency for water; and the National Council for Sustainable Development, which executes urban and rural W&S projects.

## 5. RELEVANCE

The PBP loan modality was appropriate, as it both facilitated policy dialogue between the government and the Bank and provided the timeframes needed for reforms to be implemented, with opportunity to review progress made in the first operation before proceeding with the second.

Vertical logic: In the energy sector, the vertical logic linking the policy conditions to the intended outcomes was variable. Conditions under the first PBL focused on strengthening planning, modifying energy generation contracting documents to consider non-conventional renewable energies, targeting subsidies in the electricity sector and studying a new tariff scheme, designing an action plan for the institutional strengthening of energy efficiency and regulating energy efficiency in air conditioners, reinforcing the SIN to promote integration, and preparing a draft natural gas law. These conditions were intended to begin diversifying the energy matrix, increase the amount of energy marketed to SIEPAC, and eliminate the FACE. There was strong focus on development and, in some instances, approval of action plans and strategies under the first operation, but these were not always followed by conditions ensuring their implementation under the second operation.

In the W&S sector, approval of the PNSH and creation of CONAGUA under the first operation logically contributed to the management of actions and investments made by various institutions, promoting interagency coordination and decision-making, and mandating strategic planning. These commitments were strengthened and expanded in the second operation. Support was also incorporated to institutionalize the delivery of sanitation services by strengthening the PSP coordination unit in MINSA; to promote efficient management of W&S services through strengthening IDAAN's institutional capacity, financial stability, inclusion policies, and technical standards; and to contribute to water security through better coordination mechanisms, studies, public outreach, and governance strategy.

Sequentiality between the first and second operations was variable. In some cases, adjustments and additions to the second operation maintained or strengthened the relevance of the series, for example:

- The approval of building guidelines by SNE under the first operation (2.1.3) was followed under the second operation with a condition requiring related regulations by the Ministry of Public Works (2.1.3.1), adding to the depth of reform by requiring the adoption of regulations.
- Condition 2.2.2 defined a proposal for long-term electric energy procurement specifications under the first operation, and condition 2.2.2.1 under the second operation required that such purchasing rules be approved by ASEP.
- Condition 2.3.2 required study of a new energy rate structure, and condition 2.3.2.1 involved ASEP approval of the new rate structure. This movement from the first to the second operation reflected logical sequentiality.
- Sequentiality was also strengthened by changes to the conditions of the second operation in some areas of the water sector reform. For example, the first operation's condition on Cabinet Council approval (3.1.1) was followed by a revised condition on execution (3.1.1.1) of the PNSH, and creation (3.1.2) and operation (3.1.2.1) of CONAGUA (the conditions related to CONAGUA also reflected a shift in CONAGUA's organizational arrangements from MiAmbiente to the Ministry of the Presidency).

## 5. RELEVANCE

Other changes to the second operation responded appropriately to evolving circumstances. The replacement of the condition on a proposed natural gas law (2.1.1) with a requirement for submission of guidelines on the ATE to the Cabinet Council (2.1.1.1) was due to the government's update of energy sector policies to emphasize growth of generation capacity with nonconventional renewable energy instead of natural gas. Given that the National Assembly did not approve the creation of the Public Sanitation Company of Panama (condition 3.1.3), the policy conditions were adjusted to strengthen the PSP unit within MINSA and improve its operational efficiency (3.1.3.1) and to establish its operational priorities through an approved action plan (3.1.3.2). Five new conditions were added under a new subcomponent on strengthening of water and sanitation service delivery management, with the goal of improving IDAAN's operational management, financial sustainability, and inclusion policies. Four new conditions were added under a subcomponent on promotion of water security, to improve institutional coordination among the different actors involved and to develop specific programs. These new subcomponents expanded and strengthened significantly the series' contribution to achievement of the objective on sustainable development of the W&S sector.

However, some other conditions under the second operation were not a logical sequential follow-on to those in the first operation, as would have been actions focused on the adoption and implementation of plans and strategies developed under the first operation or the implementation of regulations approved under the first operation. Instead, they reduced the scope of what would have been a logical sequential action or followed with an action unrelated to what had been done under the first operation, thus negatively affecting the series' vertical logic:

- Two of the four conditions under the first PBL that were intended to contribute to a sustainable energy matrix (2.1.1 and 2.1.2) were related to the development of a plan and a draft law, but the second operation did not follow up with conditions that would have ensured their adoption and implementation. Two other conditions of the first PBL under the objective on sustainable development of the energy sector, approval of the PEN (2.2.1) and approval of regulations for air conditioners (2.1.3), went further by requiring approval of plans or regulations, but even approved plans and regulations require conditions ensuring their implementation to achieve the intended results.
- The condition to produce a broad action plan for institutional strengthening in energy efficiency under the first operation (2.1.2) was followed by the approval of a strategy only for the transport sector (2.1.2.1), which narrowed the scope of what had been initiated under the first operation and did not follow as a natural sequence to the preparation of a broader focused action plan.
- A study to outline how FTO subsidies could be better targeted (following a decision to better target the subsidy under the first operation) (2.3.1) could not be conducted because of exceptional subsidies initiated during the COVID-19 pandemic; it was replaced under the second operation with only *progress* on alternative studies, examining the use of new technologies (photovoltaic generation and solar heaters) to support reduction and targeting of subsidies to poor populations (2.3.1.1 and 2.3.1.2). Neither the original nor the revised conditions under the second operation would have guaranteed that subsidies were better targeted at the end of the program.

Overall, the operations were highly responsive to country development needs, country realities, and Bank strategy. The vertical logic linking the policy conditions and objectives was variable, as conditions under the second operation were not consistently a logical sequence to conditions

## 5. RELEVANCE

under the first operation, and a minority of conditions under the second operation focused on implementation of action plans, strategies, and regulations that had been prepared under the first operation. Furthermore, a minority of conditions anchored policy changes in legislative or regulatory acts, with many of the conditions focused on plans and studies that would have required follow-up actions to ensure their implementation and thus achievement of aspired results. On balance, OVE agrees with Management's rating relevance of **Satisfactory**.

Relevance rating	Satisfactory
------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using **2020 PCR Guidelines**. OVE validated using 2020 PCR Guidelines.

The first operation was approved on July 26, 2017 and reached eligibility on September 25, 2017. The second operation was approved on December 09, 2020 and reached eligibility on December 28, 2020. Since there were changes to the results matrix between the first and the second operation, effectiveness will be assessed against the end of program results defined in each of the result matrices. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix reported in the PMR cycle following eligibility (PMR+E) are considered for validation. However, since the first loan fully disbursed three days after eligibility, no PMR+E was required. OVE therefore uses the results matrix at approval (in the Loan Proposal) for purposes of validation. For the assessment of program results in relation to the results matrix of the second operation, OVE considers the PMR January-December 2020 (second period).

### 1. Assessment by objective

**Objective 1:** Improve energy security through energy matrix diversification, energy efficiency, and regional integration

Indicator	Results Matrix PBL1						Results Matrix PBL2					
	Unit of measurement	Baseline	End of Program Target (P)	Achieved value (A)	Achievement % (%)	Achievement ratio (0-1)	Baseline	End of Program Target (P)	Achieved value (A)	Achievement (%)	Achievement ratio (0-1)	
1.Installed renewable energy capacity in the SIN	MW	248	883	754	79.7	0.8	455	671	754	139.8	1	
2. Annual electricity generation with new alternative sources with low GHG emissions	GWh/year	181	6,599	2,304	33.1	0.33						



## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 1. The target for this indicator was significantly adjusted between the first and second operation due to delays in the construction schedule for new natural gas plants due to environmental and financial issues, as well as delays in entry of other nonconventional renewable energy plants due to COVID-19 mobility restrictions. The achievement ratio was 0.8 for the end of program target in the RM of the first operation, and 1 for the end of program target of the second operation.

Indicator 2. This indicator, which figured as an end of program indicator in the RM of the first operation only, included both natural gas and nonconventional renewable energy as alternative energy sources. Under the second operation, it was established that the alternative sources would only be nonconventional renewable energy, and therefore the indicator was dropped, with natural gas generation capacity still covered under Indicator 3. The target was not met due to reduction in electricity demand under the COVID-19 pandemic and delays in the construction of new generation plants. The achievement ratio was 0.33.

Indicator 3. The baseline and targets for this indicator were adjusted between the first and second operations to reflect entry of natural gas plants into operation, and the energy sector policy shift that emphasized growth of generation capacity with nonconventional renewables over natural gas. Under the first operation, Panama went from zero natural gas generation capacity to 381 MW with the inauguration of the AES Colón plant, a milestone for diversification away from fossil fuels with higher GHG emissions. However, other expected projects were delayed for financial and environmental licensing reasons, as well as the COVID-19 pandemic, and the government adopted a policy that prioritized nonconventional renewables over natural gas. The achievement ratio was 0.4 for the end of program target established in the RM of the first operation and 1 for the end of program target established in the RM of the second operation.

Indicator 4. Under the first operation, it was expected that measures to increase energy supply through the construction of new nonconventional renewable energy plants, whose energy generation coincides with peak demand periods when prices are highest, would reduce the average energy generation cost across the system. The target was significantly reduced under the second operation and kept identical to the baseline at the time of approval of the second operation, as the policy actions under the second operation involved only conducting studies, which would not have influenced energy costs. The achievement ratio was 1 for the end of program target defined in both RMs.

Indicator 5. The target for this indicator was significantly adjusted between the first and second operation due to the lower available supply budgeted for export, a consequence of delays in the construction of generation plants and a drop in energy transactions in the regional market during the COVID-19 pandemic. The achievement ratio was 0.27 for the end of program target defined in the RM of the first operation and 0.67 for the end of program target defined in the RM of the second operation.

Indicator 6. The PCR notes that progress on this indicator could not be measured, as there was no monitoring of the total number of users who adopted energy efficiency measures and their energy consumption that can be compared with a counterfactual scenario. The achievement ratio was therefore zero.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 7. This indicator was included in the second operation to measure directly the contribution of nonconventional renewable energy. The target was overachieved, with an achievement ratio of 1.0.

Indicator 8. This indicator was included in the second operation to measure the result of actions related to energy efficiency regulation in air conditioners. The target was overachieved, with an achievement ratio of 1.0.

Indicator 9. This indicator was included in the second operation to measure the result of actions related to the promotion of electromobility. The target was overachieved, with an achievement ratio of 1.0.

The average achievement ratio of the end of program targets defined in the RM of the first operation is 0.47 and that of the end of program targets defined in RM of the second operation is 0.95, resulting in an average achievement ratio of 0.71 for this objective and a rating of Partly unsatisfactory.

Rating of objective 1: Partly unsatisfactory

**Objective 2:** Improve the financial and social sustainability of the energy sector and ease the fiscal burden by reducing the cost of subsidies in the sector and targeting them more effectively

Indicator	Results Matrix PBL1							Results Matrix PBL2						
	Unit of measurement	Baseline	End of Program Target (P)	Achieved value (A)	Achievement % (%)	Achievement ratio (0-1)	Baseline	End of Program Target (P)	Achieved value (A)	Achievement % (%)	Achievement ratio (0-1)			
10. State contribution in subsidies for the consumption range defined between 101 kWh/month and 300 kWh/month (FET) <sup>1</sup>	US\$ mio	44.3	0	223.4	N.A	N.A								
11. State contribution to the FACE electricity <sup>2</sup> subsidy (added by PCR)	US\$ mio	14.3	0	0	100	1								
12 State contribution to the FTO <sup>2</sup> (added by PCR)	US\$ mio	29.7	26.2	31.1	-40	0								
13 Photovoltaic cell installation programs in homes that receive subsidies, registered and evaluated by the MEF	# of programs						0	1	0	0	0			
Average achievement ratio for objective 2							0.5							
Combined achievement ratio for objective 2														0.25

1. Sole indicator to measure achievement of objective in RM of PBL1, not considered by OVE, as it was unrelated to policy actions supported by the PBP program.

2. Replacement indicators for indicator 10 introduced by PCR, accepted by OVE.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicators 10-12. The Loan Proposal for the first operation contained an indicator “State contribution in subsidies for the consumption range between 101 kWh/month and 300 kWh/month (FET).” However, as the PCR (p. 14) notes, this indicator did not reflect the policy commitments under the operation, which focused on elimination of the FACE and targeting of the FTO. The PCR instead introduces two indicators that are directly related to the policy commitments under the PBP. Indicator 11 measures the elimination of state contributions to the FACE, as explicitly established in the policy commitment. Indicator 12 measures the reduction and targeting of state contributions to the FTO, also explicitly established in the policy commitment. OVE agrees that Indicator 10 is not adequate to measure results related to the policy conditions supported under the PBP program. Since its elimination would leave the objective without an indicator to measure progress under the RM of the first PBL, OVE accepts the two indicators proposed by the PCR. The PCR explains that the target for the FACE indicator was based on the policy condition to eliminate the FACE fund and associated subsidies, and the target for the FTO fund subsidies was based on the targeted elimination of subsidies for clients consuming medium and high voltage power. The FACE was eliminated, meaning that Indicator 11 was fully achieved. Because of the COVID-19 pandemic, state subsidies to the FTO were increased rather than reduced, meaning that Indicator 12 had an achievement ratio of zero.

Indicator 13. With the challenges in adjusting and measuring subsidies created by the COVID-19 pandemic, the second operation introduced a commitment to assess subsidies related to adoption of photovoltaic systems and solar water heaters. This indicator measured the implementation of programs related to photovoltaic cells. The indicator was not achieved because the studies outlined in the policy commitment have not yet been implemented, though the PCR notes that the Bank has approved a technical cooperation to continue design of implementation mechanisms. The achievement ratio for this indicator is therefore zero.

The average achievement ratio of the end of program targets in the RM of the first PBL is 0.5 and that of the end of program targets in the RM for the second PBL is zero, resulting in an average achievement ratio of 0.25 and an objective rating of Unsatisfactory.

Rating of objective 2: Unsatisfactory

**Objective 3:** Strengthen institutions in the areas of energy planning and purchasing

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator	Results Matrix PBL1						Achievement ratio (0-1)	Results Matrix PBL2				Achievement ratio (0-1)
	Unit of measurement	Baseline	End of Program Target (P)	Achieved value (A)	Achievement % (%)	Baseline		End of Program Target (P)	Achieved value (A)	Achievement % (%)		
14. Signed long-term energy purchase contracts with international standards and that consider different types of technologies	# contracts	1	2	3	200	1						
15. Energy purchase tenders with international standards providing for various energy sources published by ASEP	# tenders						1	2	2	100	1	
16. Electric transmission expansion plans published by ETESA	# plans						0	2	2	100	1	
Average achievement ratio for objective 3						1						1
Combined achievement ratio for objective 3												1

Indicator 14. The Loan Proposal for the first operation framed this indicator in terms of contracts between the government and electric energy generation companies. However, in Panama, energy contracts are signed between the generation companies and distribution companies. The PCR therefore reported on this indicator in terms of contracts between generation and distribution companies. OVE accepts this adjustment to the indicator, which was intended to measure policy actions under the first operation associated with modifications of the purchasing rules for the wholesale electric energy market, considering multiple generation sources and technologies. The target was doubled, with an achievement ratio of 1.0.

Indicator 15. This indicator replaced Indicator 14 for the second operation, as it was considered to be more appropriate. While the signing of contracts (Indicator 14) measured the impact of adopted rules and tenders, Indicator 15 more directly measured the direct results of the policy actions, as it referred to the holding of tenders signifying commitment to adopt new energy purchasing rules. The target was fully achieved, with an achievement ratio of 1.0.

Indicator 16. This indicator was included in the second operation to measure the application of sectoral planning instruments. The target was fully achieved, with an achievement ratio of 1.0.

The average achievement ratio of end of program targets in both the RM of PBL1 and the RM of PBL1 was 1, thus resulting in an average achievement ratio of 1.

Rating of objective 3: Excellent

**Objective 4:** Improve interagency coordination in the W&S sector, with defined strategic planning and clear assignment of roles in all sector agencies

## 6. EFFECTIVENESS

## 6. EFFECTIVENESS

Indicators 17-20. The PCR notes that these indicators were measures of the operations' general objective rather than its specific objectives. OVE includes them, as they were part of the governing results matrix for the first operation, and they measure improvements in W&S service access that would logically result from improved coordination and management in the sector. No data were provided, making the achievement ratio zero for all four indicators.

Indicator 21. The PCR notes that "coordinated" was defined as operating under the decree that approved the National Water Security Plan and established CONAGUA and its Technical Secretariat. The indicator was intended to measure the results of the creation of CONAGUA and the approval of the PNSH 2015-2050. It was fully achieved, with an achievement ratio of 1.0.

Indicator 22. The National Assembly did not approve the creation of the Public Sanitation Company as initially envisioned. The PCR does not explain why this was the case. Management later explained that the bill creating the Company was introduced to the National Assembly in 2017, and the bill continued through the legislative process through early 2019. However, with national elections in May 2019 and a resulting change in government, the bill did not reach full approval. The achievement ratio is zero.

Indicator 23. The indicator was introduced in the RM of the second operation only. Data for achievement of this indicator were drawn from the 2022 Action Plan implementation report. Four of ten milestones in the Action Plan—supply of the Panama Metropolitan Area and the Canal, water culture, definition of the role of the CONAGUA Technical Secretariat, and training of human resources in the water sector—were reached, achieving the target that 40% of milestones be achieved. The PCR reports that progress was made toward the other milestones. The achievement ratio for the indicator is therefore 1.0.

Indicator 24. The indicator was introduced in the RM of the second operation only. IDAAN signed a contract with the General Water Society of Barcelona for consulting and technical assistance with its operational and commercial management. The achievement ratio for the indicator is therefore 1.0.

Indicator 25. The indicator was introduced in the RM of the second operation only. The National Water Culture Program had eight program goals, and its 2022 implementation report described measures or actions implemented for each goal. These include cultural, educational, communication, citizen participation, and organization actions, as well as regulatory measures to control water use. The indicator was therefore fully achieved, with an achievement ratio of 1.0.

The average achievement ratio for end of program targets in the RM of the first operation was 0.17 and that of end of program targets in the RM of the second operation was 1, resulting in an average achievement ratio of 0.58.

Rating of objective 4: Partly unsatisfactory

## 2. Outputs

As this was a PBP, outputs equated to those produced to fulfill the policy conditions.

## 6. EFFECTIVENESS

Counterfactual: The PCR (pp. 36-42) cites the close link between the operations' policy commitments and expected results as the basis of its counterfactual analysis, noting that for all indicators that were achieved, it was possible to draw direct attribution of those results to the policy reforms. It cites a wide range of empirical evidence to support this conclusion, including, for example, a 2018 International Renewable Energy Agency study finding that investments in the power generation sector are largely driven by regulatory policies.

With one objective rated Excellent, two rated Partly unsatisfactory, and one rated Unsatisfactory, OVE agrees with Management's rating effectiveness Partly unsatisfactory.

<b>Effectiveness rating</b>	Partly unsatisfactory
-----------------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

<b>Efficiency rating</b>	N/A (PBL)
--------------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The policy commitments supported by the two operations remain aligned with Panama's government strategy and with its commitment to achieving the Sustainable Development Goals. The PCR states that the government is committed at the national and international levels to achieving the country's energy transformation. Some of the series' actions have served as input for the adoption of international commitments, including Panama's first Nationally Determined Contribution to the Paris Agreement. The SIN expansion plan has been published regularly, incorporating the long-term goals of the PEN and guidelines of the ATE. Energy sector institutions, primarily SNE, ASEP, and ETESA, collaborate in the development of plans, strategies, and new regulations for development of planning instruments and market expansion.

Water and sanitation sector institutions are now well developed. CONAGUA is operational and has both an administrative structure within the Ministry of the Presidency and a dedicated budget for implementation of the PNSH 2015-2050. The PCR reports that its meetings have been irregular, increasing the risk that entities in the sector could act in an uncoordinated manner, posing risks to implementation to the PNSH in the longer term. In its response to the draft of this validation, Management added that, although CONAGUA's high-level meetings are not being held regularly, its Technical Secretariat has continued to work bilaterally with various entities in implementation of a 2020 Action Plan to Improve Governance of the Water Sector. These entities include the Canal Authority of Panama, IDAAN, MINSA, and MiAmbiente. The most recent progress report on that Action Plan confirms that its implementation is progressing. However, the document also states the dissatisfaction of some CONAGUA staff with the lack of support for W&S issues by the current government as reflected in reduced budget allocations as well as political and technical support. The Bank is supporting IDAAN in the follow-up and monitoring of activities with its contracted operator of W&S services and with training and institutional strengthening of IDAAN itself.

## 8. SUSTAINABILITY

The main risk to continuation of outcomes noted in the PCR (p. 44) is the possibility of another extreme event like COVID-19, especially if such an event impacts the international price of fossil fuels. Although the program supported measures to reduce reliance on imported fossil fuels, transformation of the energy matrix is a long-term project, and in specific situations the sector can be highly exposed to external shocks. Management noted that the ATE is specifically intended to manage preparation for and response to such shocks, featuring the following instruments: National Universal Access Strategy, National Distributed Generation Strategy, National Energy Efficiency Strategy, Innovation Strategy of the National Interconnected System, National Green Hydrogen Strategy, Digitalization Road Map of the Electricity Sector, and others. Furthermore, it pointed out that in 2023 the Bank approved and disbursed another PBL (PN-L1181) supporting the energy transition in a sustainable manner.

OVE furthermore notes that few of the PBP-supported policy actions were anchored in legislative acts, making the sustainability of results more vulnerable to policy reversals, even if the various strategies were approved by Cabinet-level resolutions and published in the official gazette.

### 2. Safeguards performance

Under Directive B.13 of the Environment and Safeguards Compliance Policy, an environmental impact classification was not required. The proposed reforms were not envisioned to have adverse social or economic impacts.

Given issues raised with respect to the water sector by CONAGUA staff and the lack of anchoring of supported policy actions in legislative acts, OVE does not agree with Management's rating of sustainability Excellent. OVE rates sustainability **Satisfactory**.

Sustainability rating	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

The operations were highly responsive to country development needs, country realities, and Bank strategy. The vertical logic linking the policy conditions and objectives was variable and not always clear, as conditions under the second operation were not consistently a logical sequence to conditions under the first operation, and a minority of conditions under the second operation focused on implementation of action plans, strategies, and regulations that had been prepared under the first operation. On balance, OVE agrees with Management's rating relevance **Satisfactory**. With one objective rated Excellent, two rated Partly unsatisfactory, and one rated Unsatisfactory, OVE agrees with Management's rating of effectiveness **Partly unsatisfactory**. Given issues raised with respect to the water sector by CONAGUA staff and the lack of anchoring of supported policy actions in legislative acts, OVE does not agree with Management's rating of sustainability Excellent. OVE rates sustainability **Satisfactory**.

Based on these ratings, OVE does not agree with Management's rating of overall Outcome **Partly successful**. OVE rates Outcome **Partly unsuccessful**.

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

Program design drew lessons from the Bank's extensive prior experience in both the energy and W&S sectors, including that: (i) institutional and regulatory reforms must be coupled with policy commitments that provide tools for effective sector management, such as sector policies, action plans, and studies; (ii) policy measures require gradual, well-sequenced implementation; and (iii) governments require support during the process of implementing institutional changes and policy measures through nonreimbursable technical cooperation operations. Risk assessment focused on three key risk areas: (i) macroeconomic risk of fiscal sustainability, mitigated through the government's fiscal consolidation efforts, including the strengthening of the Directorate General of Revenue, and through the Bank's dialogue with the authorities; (ii) development risk related to the lack of coordination between key institutions involved in fulfilling program commitments, mitigated through the development of a monitoring and supervision plan with a timetable and milestones, and through coordination meetings with various sector entities; and (iii) development risk related to the large number of different actors involved in the program, complicating the tracking and collection of results data, mitigated through interagency coordination and supervision by MEF, CONAGUA, and the SNE.

To support fulfillment of the policy commitments specified for the second operation, the Bank prepared two nonreimbursable technical cooperation operations to support the policy commitments associated with the introduction of natural gas into the energy matrix, capitalization of a Fund for the Rational and Efficient Use of Energy, ETESA's electric energy transmission plan, better targeting of electricity sector subsidies, strengthening of the institutional framework of the W&S sector and water resources, upgrading of the CONAGUA Technical Secretariat, and support to create the Public Sanitation Company of Panama.

The monitoring and evaluation plan (MEP) specified a results matrix with indicators of medium- and long-term outcomes and impacts. The first operation's outcome indicators included not only measures of the institutional changes in the W&S sector specified by its policy conditions but also indicators for access and quality of W&S services; these access and quality indicators were beyond the scope of the operation's specific objectives. The MEP provided for monitoring and coordination meetings between the government agencies involved in implementing policy reforms, as well as regular meetings between the government and the Bank to monitor and evaluate reported data from the results matrix. Before proceeding to the second operation, the Bank was to produce a progress report reviewing program developments, progress on reforms, and trigger mechanisms. An ex-post evaluation of the entire program was to be conducted following implementation of the second operation.

However, there were some shortcomings with the program's vertical logic. The sequentiality between the two operations was not always clear, and few of the policy conditions focused on actual implementation of reforms.

Quality at entry rating: Satisfactory

## 10. BANK PERFORMANCE

### 2. Quality of supervision

The PCR (p. 46) reports that the Bank maintained continuous dialogue with the government from the series' design stage through execution of the second loan, monitoring and providing required support to achieve the program's objectives. Technical cooperations and investment loans facilitated the materialization of reforms in both the energy and W&S sectors. The Bank quickly established virtual channels of communication during the quarantine period under the COVID-19 pandemic. The design of the second operation flexibly adjusted some of the commitments from the first operation to accommodate changing circumstances, though several of the changes negatively affected the series' vertical logic by making the program less ambitious.

Quality of supervision rating: Satisfactory

Given shortcomings in specification of some outcome indicators under the first operation, as well as some shortcomings in the program's vertical logic, OVE agrees with Management's rating of Bank performance **Satisfactory**.

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

Prior to the program, Panama had a long track record in management of external credit resources. MEF served as the executing agency through its Public Financing Division. MEF was to coordinate, through periodic analysis and monitoring meetings, with the SNE, ASEP, ETESA, MiAmbiente through the CONAGUA Technical Secretariat, and MINSA. MEF had extensive experience prior to these operations in the execution of reform processes. For this program, it was responsible for ensuring that policy objectives were achieved, providing evidence of compliance with agreed policy conditions, and compiling and providing the information that would enable the government and the Bank to measure and evaluate program results. According to the PCR (p. 47), the focal points designated by these institutions had the appropriate expertise and leadership skills necessary to design and implement reform policies, and remained committed to effective program implementation across the operations' lifetimes. The PCR describes a "participatory and interactive process between the institutions and the Bank's teams."

The PCR does not comment directly on implementation of the program's M&E plan, but sufficient high-quality data are presented to suggest that monitoring and reporting was sound. However, the planned ex post evaluation of the entire program was not conducted.

With no direct information on M&E implementation and no implementation of the planned program evaluation, OVE does not agree with Management's rating Borrower performance Excellent. OVE rates Borrower performance **Satisfactory**.

<b>Borrower performance rating</b>	Satisfactory
------------------------------------	--------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The PCR (pp. 48-49) offers findings and recommendations along several dimensions: technical-sectoral, operational-management, public processes and actors, and risk management. Each is well structured and derived directly from the series' experience. The most compelling findings center around the synergistic nature of technical cooperations, investment loans, and policy-based loans; the need for results indicators to be based on reliable and frequently updated data sources; and the need for participatory processes in the design of broad, complex operations that facilitate participation by both public and private actors.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers all aspects of project performance, placing the operations appropriately within the context of previous and ongoing Bank support for reform in both sectors. It focuses on the results chain connecting policy actions to achievement of outcome indicators and objectives. Its data are internally consistent. It provides comprehensive information on the sources of data for each reported indicator. Most of its findings and recommendations should prove valuable for design and implementation of other policy-based lending in both sectors and in the country. However, there were shortcomings, primarily related to lack of explanation of some key elements of implementation: the Parliament's failure to create the Public Sanitation Company, and the decision not to carry out an ex-post evaluation of the program. In the effectiveness section, the PCR used the achievements for 2020 rather than the end of program achievements when evaluating the performance against targets adopted in the RM of the first PBL.

<b>Quality of PCR rating</b>	Good
------------------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Becas		
<b>Número(s) de proyecto</b>	PR-L1086		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3491/OC-PR		
<b>Monto original</b>	US\$20,000,000		
<b>Año de aprobación</b>	2015		
<b>Fecha original de cierre</b>	25-nov-2021		
<b>Fecha real de cierre</b>	25-nov-2021		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	Gobierno de Paraguay		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Hacienda		
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$73.000.000 (BID US\$20.000.000, GdPR US\$53.000.000)	US\$59.449.395 <sup>1</sup> , (BID US\$19.765.880,76, GdPR US\$39.683.514,24)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>		US\$234,119.24	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Regular
<b>Validado por:</b>	Josette Arévalo	
<b>Revisado por:</b>	Ana María Linares	

<sup>1</sup> Este valor total es el reportado en el PMR de enero-diciembre 2022 y en el PCR. El valor reportado en Convergencia es distinto porque el aporte local tiene un valor distinto: en Convergencia el valor del aporte local ejecutado es de US\$ 10.813.028. Si se toma en cuenta este valor de aporte local, sumado al valor ejecutado de recursos BID, el valor total sería US\$30.6 millones.

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del proyecto, de acuerdo con el Documento de Préstamo (DP), y coincidentes con el PCR, era contribuir a aumentar los niveles de generación y aplicación de conocimiento en las áreas de Ciencia y Tecnología (CyT) y otras áreas del conocimiento relevantes para el desarrollo del país, y mejorar los resultados de aprendizaje en la educación.

Los objetivos específicos, definidos en el DP y retomados en el PCR, fueron:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Aumentar la cantidad de investigadores con doctorado y maestría en áreas de CyT
Objetivo 2	Aumentar la cantidad de profesionales con maestría en áreas de CyT y en otras áreas del conocimiento relevantes para el desarrollo del país
Objetivo 3	Aumentar la cantidad de educadores con maestría en educación y con entrenamiento en ciencias, matemáticas, comunicación e idiomas

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Becas para el fortalecimiento de la investigación** (US\$26.050.000 monto original; US\$ 17.110.821 monto ejecutado).

El objetivo de este componente era aumentar la dotación de capital humano avanzado (CHA) para fortalecer las capacidades de investigación en áreas de CyT. Este componente buscaba proveer apoyo financiero y logístico para que paraguayos realizaran estudios de posgrado (doctorado, maestría, becas de estancias cortas y de apoyo complementario) en universidades en el extranjero elegibles por el programa.

**Componente 2: Becas para el fortalecimiento de la innovación** (US\$17.710.000 monto original; US\$24.903.352 monto ejecutado).

El objetivo de este componente era aumentar la dotación de CHA para fortalecer las capacidades de innovación en las empresas, la gestión pública, universidades y centros de I+D. Buscaba proveer apoyo financiero y logístico para que paraguayos realizaran estudios de maestría en el extranjero en áreas de CyT y en otras áreas del conocimiento relevantes para el desarrollo del país.

**Componente 3: Becas para el fortalecimiento de la educación** (US\$25.050.000 monto original; US\$14.924.360 monto ejecutado).

El objetivo de este componente era aumentar la dotación de CHA para mejorar la calidad de la educación. El componente buscaba proveer apoyo financiero y logístico a educadores paraguayos para realizar estudios de maestría y entrenamiento en el extranjero en educación y/o gestión de la educación y de entrenamiento en matemáticas, ciencias, comunicación e idiomas entre otras.

El proyecto no fue formalmente reestructurado ni hubo cambios a la matriz de resultados después del plan de arranque. Los resultados y objetivos previstos, así como sus indicadores no cambiaron desde la aprobación hasta el cierre del proyecto.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

Si bien Paraguay experimentó una década de crecimiento económico sostenido entre 2006 y 2015, este crecimiento se basó principalmente en un modelo agroproductor con poca diversificación. Pese al crecimiento, existieron oscilaciones porcentuales del PIB muy marcadas, consecuencia de la dependencia en el sector primario y del clima. Además, la productividad total de factores no fue una variable de cambio significativo en el crecimiento económico en Paraguay. La operación fue aprobada en este contexto, en el cual el gobierno se propuso acelerar el tránsito de una economía basada en recursos naturales a una economía del conocimiento que fomente la diversificación productiva, la competitividad y la innovación. Los objetivos del proyecto estuvieron alineados con los desafíos identificados para la transición hacia una economía del conocimiento: la baja capacidad del país para generar y aplicar conocimiento en las áreas de Ciencia y Tecnología (CyT), escasez de Capital Humano Avanzado (CHA), limitada innovación empresarial, escasa producción científica y técnica, y deficiente aprendizaje escolar.<sup>2</sup> Además, pese a que el Estado contaba con recursos de un Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI) asignados para financiar becas de formación superior, al momento del diseño del proyecto estos no habían sido utilizados<sup>3</sup> y solo recientemente se había creado el programa de becas con un organismo ejecutor con estructura básica pero insuficiente para gestionar un programa para la utilización de fondos del FEEI.

El proyecto, conocido también como Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior Don Carlos Antonio López (BECAL), estuvo alineado con los objetivos de desarrollo del país desde su inicio hasta su terminación. Durante el diseño y ejecución, el proyecto estuvo alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2030, específicamente con los ejes de crecimiento económico inclusivo, e inserción de Paraguay en el mundo, y con la Estrategia 2.2 de Competitividad e Innovación del Paraguay, donde se menciona al otorgamiento de becas de grado y posgrado como un área de trabajo. La capacitación y mejora de CHA también eran considerados temas estratégicos en el Plan Nacional de Educación 2024, el Libro Blanco del CONACYT (2014) y la Agenda educativa 2013-2018. Adicionalmente, a lo largo del periodo de ejecución del proyecto, este se mantuvo relevante para el Gobierno, el cual destinó fondos locales para la formación de CHA a través de BECAL.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Durante su aprobación, ejecución y cierre, el proyecto se encontró alineado con las Estrategias Banco País (EBP) con Paraguay. Al momento de su aprobación y durante sus primeros años de ejecución, el proyecto se encontró alineado con la Estrategia de País 2014-2018 en

<sup>2</sup> Escasez de CHA: En 2015, solamente 12% de la fuerza de trabajo en las empresas paraguayas presentaba formación de posgrado. El Informe de Competitividad Global 2014-2015 ubicó a Paraguay en la posición 142 de 144 a nivel mundial en disponibilidad de científicos e ingenieros. Aprendizaje: En pruebas regionales, Paraguay obtuvo puntajes por debajo del promedio de la región en todas las materias evaluadas (SERCE 2006, TERCE 2013). Escasez de investigadores con maestrías y doctorados en áreas de CyT: Escasa e incipiente oferta local de programas de maestría y doctorado en áreas de CyT: en 2014 solo 8% de los programas de posgrado eran de ingeniería y tecnología y 1% de ciencias naturales (J. Jara 2014), y limitada oferta de becas para estudios de posgrado en áreas de CyT (Innovos Group 2013).

<sup>3</sup> Debido a dudas en la interpretación de la normativa (despejadas en 2014) y a que no existía un programa de becas de formación superior.

## 5. RELEVANCIA

particular con el tema transversal correspondiente al apoyo a la utilización de los recursos del FONACIDE (que incluye el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación). Si bien el apoyo a la utilización de los recursos del FONACIDE era un tema transversal, la EBP incluyó resultados esperados e indicadores de mejora en educación y salud. El proyecto, se relacionó específicamente con el resultado esperado de mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Durante la ejecución y cierre, el proyecto estuvo alineado con la EBP 2019-2023 a través del objetivo estratégico de mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales. Específicamente, se relacionó con el resultado esperado de mejorar el aprendizaje de estudiantes y promover la profesionalización de alto nivel.

Adicionalmente, el proyecto estuvo en línea con las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de los Recursos del BID respecto al apoyo a países pequeños y vulnerables. Además, los objetivos estaban en línea con la prioridad sectorial de política social para la equidad y productividad, según lo establecido en el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 del Grupo BID, y fue consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional respecto al desafío de Desarrollo de Productividad e Innovación.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

En cuanto a lógica vertical, se esperaba que el aumento de la oferta de capital humano avanzado contribuyera a aumentar los niveles de generación y aplicación de conocimiento en áreas de CyT y otras áreas del conocimiento relevantes para el desarrollo del país, así como a mejorar los resultados de aprendizaje en la educación. Esta lógica se basó en estudios sobre programas de becas internacionales de similares características realizados en México, Canadá y el Reino Unido que mostraron que los mismos fueron efectivos para generar capacidades y conocimientos que permiten resolver problemas sociales y productivos, así como para ayudar a las empresas a innovar.

OVE considera que la lógica vertical del proyecto presenta limitaciones. Si bien en general, las acciones y productos definidos estuvieron vinculados con los objetivos específicos de incrementar la cantidad de investigadores y profesionales en áreas relevantes para el desarrollo del país y de aumentar la cantidad de educadores con maestría y entrenamiento docente, existen debilidades y supuestos no explícitos. Por ejemplo, el retorno de los becarios al país era un supuesto importante, que fue reconocido al cierre del proyecto con la inclusión de indicadores sobre el porcentaje de becarios retornados. Además, existieron problemas de lógica entre los productos del tercer objetivo (becas de posgrado para docentes) y el impacto esperado de mejorar los aprendizajes en matemáticas de los estudiantes de 9no grado. Si bien se puede esperar que al aumentar el número de docentes con posgrado pueden mejorar los aprendizajes en matemática, las becas no fueron exclusivamente otorgadas en esa materia. Adicionalmente, solamente el 39% de docentes de matemática del 3er ciclo de educación básica contaba con estudios universitarios, y el proyecto planteó tener incidencia en la educación a nivel nacional apoyando a apenas 1% del total de docentes en aula. Finalmente, si bien el objetivo era contribuir en la generación y aplicación de conocimiento, el proyecto no incluyó actividades ni resultados esperados en cuanto a la aplicación de los conocimientos adquiridos por los beneficiarios al retornar al país y presupuso (sin supuestos explícitos ni estudios de demanda laboral) la reincisión laboral de los becarios que retornarían al país.

## 5. RELEVANCIA

En resumen, los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del país. El proyecto estuvo alineado con las Estrategias País del BID vigentes tanto al momento de la aprobación como durante la implementación y el cierre del proyecto. Sin embargo, la lógica vertical del proyecto presentó deficiencias respecto a la conexión entre las actividades referentes a becas de posgrado para educadores y el objetivo final de mejorar el aprendizaje de los estudiantes, y también sobre la aplicación de conocimiento en CyT. Esto debilita el hilo conductor en la cadena causal entre la intervención y el objetivo. Con base en lo anterior, OVE califica la relevancia como Satisfactoria (PCR: excelente).

Calificación de relevancia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 24 de junio de 2015 y alcanzó la elegibilidad el 26 de abril de 2017. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del ciclo siguiente a la elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2017 para propósitos de esta validación.

En el PCR se agregaron cinco nuevos indicadores de resultado que miden el número de beneficiarios que regresan al país titulados. De acuerdo con las Directrices para PCR (¶2.4), pasado el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación, solo se pueden incluir indicadores adicionales para medir el logro de objetivos si son aprobados e incluidos en Convergencia por SPD durante la implementación del proyecto. Así, OVE solo considera indicadores agregados después del PMR+E si estos fueron agregados durante la ejecución del proyecto, es decir, hasta el último PMR de la etapa 2 del ciclo de proyecto. Al momento de PCR o cierre (etapa 3 del ciclo de proyecto) OVE también pudiera considerar indicadores adicionales introducidos como *proxy sólo* para un indicador para el cual no hubiese información disponible o se haya descontinuado la fuente de información por fuerza mayor, o para los casos en los que la matriz de resultados durante la ejecución no contara con ningún indicador para medir el logro del objetivo (¶2.3, ¶2.5, ¶3.7 y ¶3.8). Los cinco indicadores agregados no cumplen con estas condiciones, por lo que OVE no los considera para efectos de validación.

## 6. EFECTIVIDAD

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Aumentar la cantidad de investigadores con doctorado y maestría en áreas de CyT

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1. Investigadores con doctorado en áreas de CyT en relación a la PEA.	# de investigadores con doctorado por cada mil habitantes de la PEA	0.036	0.045	0.101	722%	1.00
2. Investigadores beneficiados con becas de doctorado en áreas de CyT que cumplen con los criterios de selección del programa.	%	0	100	100	100%	NA
3. Investigadores con maestría en áreas de CyT en relación a la PEA	Número de investigadores con maestría por cada mil habitantes de la PEA	0.034	0.41	0.076	11%	0.11
4. Investigadores beneficiados con becas de maestría en áreas de CyT que cumplen con los criterios de selección del programa	%	0	100	100	100%	NA
5. Investigadores beneficiados con becas de doctorado en áreas de CyT que regresaron al país titulados*	%	0	95	96.9	102%	NA
6. Investigadores beneficiados con becas de maestría en áreas de CyT que regresaron al país titulados*	%	0	95	97.9	103%	NA
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0.56

\*Indicadores agregados en el PCR - no considerados para efectos de validación (ver explicación al inicio de la sección de Efectividad).

El indicador 1 (investigadores con doctorado en áreas de CyT en relación a la PEA) superó la meta prevista. El PCR menciona que uno de los motivos que generó el aumento de este indicador fue la creación de la Plataforma PRONII del CONACYT en el 2011 que provee fondos de apoyo a Investigadores activos y registrados en la plataforma, con mayores montos a investigadores con mayor experiencia, producción y nivel académica. La disponibilidad de estos fondos incentivó la inscripción de investigadores, lo cual correspondió a la fuente de información que se utilizó para medir el indicador y puede explicar, en parte, la gran medida en la cual se sobrepasó este indicador. No obstante, el PCR indica que el resultado obtenido es atribuible al proyecto debido a que el aporte de BECAL fue del 55% del total de la variación

## 6. EFECTIVIDAD

registrada (la diferencia entre el 2013 y 2021 fue de 267 Doctores, de los cuales Becal aportó 148). Esta variación atribuible al proyecto también supera la meta propuesta.

El indicador 3 (investigadores con maestría en áreas de CyT con relación a la PEA) logró 11% de su meta establecida. El PCR indica que uno de los posibles factores para que no se haya cumplido con la meta es por un tema de medición puesto que, conforme encuesta realizada a becarios como parte del Informe Final del Proyecto, solo 11% de los beneficiarios con becas de investigación indicó encontrarse actualmente categorizado en el PRONII. El PCR menciona que el aporte de BECAL en la variación registrada de investigadores con maestría por cada mil habitantes de la PEA fue del 58%.

Los indicadores 2 y 4 fueron incluidos en la matriz de resultados del DP. Estos, sin embargo, no son indicadores de resultado, sino que miden una condición para participar en el proyecto. Si bien OVE entiende la importancia de darles seguimiento, según lo explica el PCR (para evitar que en caso de demanda insuficiente se aceptaran solicitantes que no cumplieran con los criterios establecidos) por definición son condiciones que deben cumplirse al 100%. En consecuencia, OVE no los considera para efectos de validación.

Con base en esta información, y considerando que el nivel de logro promedio de los indicadores de resultado que se pueden atribuir al proyecto fue de 56% este objetivo se califica como *Parcialmente Insatisfactorio*.

Calificación del objetivo 1: Parcialmente insatisfactorio

**Objetivo 2: Aumentar la cantidad de profesionales con maestría en áreas de CyT y en otras áreas del conocimiento relevantes para el desarrollo del país**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1. Profesionales con maestría en áreas de CyT en relación a la PEA (por cada mil habitantes de la PEA)	Número de profesionales con maestría por cada mil habitantes de la PEA	0.078	0.085	0.268	2714%	1.00
2. Profesionales beneficiados con becas de maestría en áreas de CyT que cumplen con los criterios de selección del programa.	%	0	100	100	100%	NA
3. Profesionales con maestría en otras áreas del conocimiento relevantes para el desarrollo del país con relación a la PEA.	Número de profesionales con maestría por cada mil habitantes de la PEA	0.29	0.31	0.37	400%	1.00
4. Profesionales beneficiados con becas de doctorado y maestría en otras del conocimiento que cumplen con los criterios	%	-	100.0	100.0	100%	NA

6. EFECTIVIDAD							
de selección del programa.							
5. Profesionales beneficiados con becas de maestría en áreas de CyT que regresaron al país*	%	-	95.0	95.2	100%	NA	
6. Profesionales beneficiados con becas de doctorado y maestría en otras del conocimiento que regresaron al país titulados*	%	0	95	93	98%	NA	
Tasa de logro promedio para el objetivo 2							1.00

\*Indicadores agregados en el PCR - no considerados para efectos de validación (ver explicación al inicio de la sección de Efectividad).

El indicador 1 (profesionales con maestría en áreas de CyT en relación a la PEA) superó la meta provista. El PCR indica que el aporte de BECAL fue del 60% de la variación observada en el indicador puesto que, de la diferencia positiva de 449 profesionales, el proyecto aportó con 272. Esta variación atribuible al proyecto también supera la meta prevista. El indicador 3 (profesionales con maestría en otras áreas del conocimiento relevantes para el desarrollo del país con relación a la PEA) superó la meta prevista. El PCR indica que el aporte de BECAL fue del 97% de la variación en el periodo, ya que el proyecto aportó con 257 de la diferencia positiva de 264 profesionales. Esta variación atribuible al proyecto también supera la meta prevista.

Los indicadores 2 y 4 fueron incluidos en la matriz de resultados del DP. Estos, sin embargo, no son indicadores de resultado, sino que miden una condición para participar en el proyecto. En consecuencia, OVE no los considera para efectos de validación.

Con base en esta información, y considerando que el nivel de logro promedio de los indicadores de resultado que se pueden atribuir al proyecto fue de 100%, OVE otorga a este objetivo un rating de *Excelente*.

#### Calificación del objetivo 2: Excelente

#### **Objetivo 3: Aumentar la cantidad de educadores con maestría en educación y con entrenamiento en ciencias, matemáticas, comunicación e idiomas**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1. Docentes que cuentan con formación de posgrado	%	2.6	2.7	12.4	9800%	1.00
2. Docentes beneficiados con becas de doctorado y	%	0	100	100	100%	NA

6. EFECTIVIDAD						
maestría en educación y/o gestión educativa que cumplen con los criterios de selección del programa.						
3. Docentes beneficiados con becas de posgrado en educación y/o gestión educativa que regresaron al país titulados*	%	-	95.0	98.2	103%	NA
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						1.00

\*Indicador agregado en el PCR - no considerado para efectos de validación (ver explicación al inicio de la sección de Efectividad).

La meta del indicador 1 (porcentaje de docentes que cuentan con formación de posgrado) fue ampliamente superada (valor logrado de 12,4% respecto a una meta de 2.7%). Conforme los datos relevados del Ministerio de Educación en el 2021, 12,4% de los docentes de aula contaban con formación de posgrado en 2021, lo cual representa 7841 docentes en este nivel. BECAL aportó con 216 docentes de ese total, lo cual representa un 2,7%. Aun así, debido a que la meta propuesta representaba un número pequeño de docentes (aproximadamente 63 docentes para conseguir subir de 2,6% a 2,7%), los resultados atribuibles al proyecto superaron la meta.

El indicador 2 fue incluido en la matriz de resultados del DP. Sin embargo, este no es un indicador de resultado, sino que mide una condición para participar en el proyecto. En consecuencia, OVE no lo considera para efectos de validación.

Considerando que los indicadores de resultados relacionados con este objetivo fueron superados y que los mismos son atribuibles al proyecto, OVE otorga a este objetivo una calificación **Excelente**, que coincide con la calificación otorgada por la Administración.

Calificación del objetivo 3: Excelente

## 2. Productos

El anexo del PCR muestra que la mayor parte de las metas de producto fueron alcanzadas o superadas. Algunas de las metas de producto fueron modificadas durante la ejecución: incrementaron las becas de doctorado y disminuyeron las metas de maestría de investigación y educación (también se añadió un indicador de producto nuevo para reflejar las becas de doctorado en educación). Además, se evidencia que mientras las metas de becas de doctorados fueron superadas, las metas de becas de maestría no fueron alcanzadas tanto para el componente 2 como para el componente 3.

Aunque el PCR no menciona que aproximadamente US\$13 millones del monto original de contraparte local no fueron ejecutados, se puede observar que parte de esto se tradujo en menores montos asignados para becas de maestría en investigación y becas de maestría en educación. Esto afectó el número de becas de maestría otorgadas, pero en el caso de la meta de resultado de docentes que cuentan con formación de posgrado no tuvo afectación puesto a que la meta propuesta se podía cumplir aún con un número menor de docentes retornados con título de posgrado.

## 6. EFECTIVIDAD

Por último, es importante destacar que no se cumplió con la meta planificada de contar con un sistema de información para facilitar la reinserción laboral de los becarios implementado y en funcionamiento.

Dado que el objetivo 1 obtuvo una calificación de Parcialmente Insatisfactorio, el objetivo 2 una calificación de Excelente y el objetivo 3 una calificación de Excelente, la calificación de efectividad de conformidad con las Guías de PCR es Satisfactorio (Administración: *Satisfactorio*).

Calificación de efectividad	Satisfactorio
-----------------------------	---------------

## 7. EFICIENCIA

El análisis de eficiencia del PCR se basó en una evaluación económica ex post (análisis Costo-Beneficio - CBA). El CBA consideró la rentabilidad social y privada del proyecto.

**Costos:** Los costos sociales incrementales del proyecto identificados por el CBA son los que estuvieron asociados al perfil de inversión del proyecto (costos directos) y a los costos adicionales (costos administrativos e imprevistos) implicados por la ejecución del proyecto. El costo directo total del proyecto fue de US\$59,449,395, de los cuales US\$19,7 millones fueron financiados por el Banco y el monto restante por el prestatario.

### Beneficios:

Diferencial de ingresos por mayor nivel educativo: El CBA estima aumentos en los ingresos de entre 100% (maestrías) y 140% (doctorados)<sup>4</sup> tomando como base un salario de US\$8,250, el cual se estableció como salario que podría estar percibiendo el becario previo al inicio del postgrado con base a la Encuesta Permanente de Hogares - EPH (Tabla 5 del PCR). Los beneficios incrementales se calcularon tomando valores de salarios reportados en la encuesta de becarios restando el valor base promedio de US\$8,250 (es importante notar que los valores para el cálculo de beneficio incremental corresponden a diferentes fuentes, y una de ellas -la Encuesta Permanente de Hogares- no corresponde a los beneficiarios del proyecto). El PCR explica que, si bien 100% parece un aumento significativo, en realidad el aumento en términos absolutos es moderado y viable en Paraguay, y es demostrable a través de los salarios que los becarios indicaron en la encuesta realizada para la elaboración del Informe Final del programa Becal.

<sup>4</sup> El CBA asumió para los becarios en doctorados un incremento del 140% donde el parámetro de referencia se obtiene del Programa de Capital Humano en Costa Rica (los valores obtenidos a partir del MPS permiten establecer el rango de variación entre 50% y 150%). Para el caso de maestrías y especializaciones se utiliza como el valor obtenido utilizando el MPS del 100%, y se da un rango de variación entre 70% y 130%. El parámetro para las especializaciones es menor porque en Paraguay fue dirigido a docentes, quienes en las encuestas mencionaron que el aumento salarial fue bajo (se estima que en un periodo de 5 años debería crecer en 30%).

## 7. EFICIENCIA

### Mejoramiento en el desempeño de empresas y efectos derrame (spillover):

El PCR presenta los valores estimados de beneficios por concepto de “efectos derrame” en la Tabla 8 que resume los beneficios y costos estimados del CBA. Sin embargo, no explica cómo fueron estimados estos beneficios<sup>5</sup>. El anexo del análisis económico del PCR (archivo Excel) contiene más información sobre estos beneficios utilizados en el CBA, los cuales fueron estimados con base en valores de estudios de otros países y en el supuesto de un incremento en la innovación y de productividad en las empresas en las que trabajan los becarios retornados que se traduciría en mayores ventas. El anexo explica que se espera que las empresas logren mejorar sus resultados debido a las innovaciones provenientes de los becarios profesionales retornados en el ámbito de la ciencia y tecnología. Los beneficios de efectos derrame se calcularon estimando el supuesto nivel de aumento de ventas por mayor productividad al multiplicar: (i) el número profesionales que recibieron becas para CyT y otras áreas relevantes generaron alguna innovación en el sector privado (estimando que son el 40% de los becarios retornados de maestría en innovación), (ii) el valor estimado de productividad anual por empleado (USD 60,000 basado en el estudio de Angelelli et al 2016 y datos de la EPH), (iii) el número estimado de trabajadores de una PyME (5), y (iv) el 12% estimado de mayores ventas por innovación (basado en estimaciones del estudio “Como repensar el Desarrollo Productivo, Políticas e Institución” del BID en 2014). Sin embargo, estas estimaciones fueron basadas en otros estudios y no en resultados reales atribuibles al proyecto.

Adicionalmente, el PCR indica que los beneficios se calcularon bajo los siguientes supuestos:

- Aumento progresivo de salario: El aumento diferencial de ingresos se asume que inicia en el primer año de regreso del becario, pero que se da en forma gradual: el primer año el becario experimenta un aumento de ingreso de 30% más, luego 50% el segundo año, 75% el tercero y llega al 100% en el cuarto año. (No se presenta evidencia de los resultados del proyecto que sustenten este supuesto)
- Horizonte de Evaluación: si bien el desembolso de los recursos del proyecto se realiza en un plazo de seis años, el horizonte de evaluación comprende 10 años, debido a que se espera que los retornos esperados se den a través de un horizonte de tiempo razonable. Sin embargo, para estimar los retornos en productividad de los becarios, se extendieron por 3 años más luego del año 10.
- Tasa de deserción: ratio de deserción con relación al total de becas del proyecto es inferior al 3%. Teniendo en cuenta las estadísticas internacionales y locales, el CBA considera un rango pesimista de 5% de deserción para el análisis.
- Los beneficios de incremento en ingresos están basados en un supuesto de que los becarios retornados ingresan a trabajar el mismo que año que regresan al país (aunque no se proporciona información que sustente este supuesto).
- Tasa de descuento: 12%

<sup>5</sup>

El informe final de evaluación presenta alguna información sobre otros beneficios estimados (como beneficios de ingresos adicionales y externalidades por investigaciones, por innovación y educación), pero los valores y conceptos no coinciden con lo presentado en el PCR ni con el archivo de cálculo de CBA incluido en el anexo del PCR.

## 7. EFICIENCIA

En función de los supuestos, parámetros y metodología utilizada, los resultados obtenidos del CBA indican que el retorno social del BECAL es positivo (el VAN fue positivo y alcanzó USD\$4.5 millones y la TIR estimada fue de 13.7%). Según el PCR, el análisis de sensibilidad del CBA muestra que existe 70% de probabilidad de que el VAN del proyecto sea positivo a la tasa de descuento de 12%.

El PCR califica la eficiencia como “*Satisfactorio*”, debido a que en el análisis costo-beneficio el VAN es positivo y la TIR es mayor a la tasa de descuento. Sin embargo, OVE considera que existen debilidades en el CBA puesto que no refleja el beneficio incremental real de los beneficiarios del proyecto y contiene supuestos que no están debidamente sustentados para los beneficios de innovación de las empresas y efectos derrame. Con estas consideraciones, OVE realizó un análisis de sensibilidad adicional que toma en cuenta un aumento en ventas de las empresas de la mitad del supuesto inicial (6%) y encontró que la TIR era apenas inferior a la tasa de descuento. Adicionalmente, si se considera un horizonte temporal más largo para los beneficios de ingresos de los becarios (de 20 años, que es posible considerando la edad para retirarse de la fuerza laboral), se encuentra una TIR de 10% aún sin los efectos derrame (lo cual representa un 83% de la tasa de descuento). Este análisis de sensibilidad adicional indica que aun en el caso extremo de que no existiesen beneficios para las empresas (efecto derrame), la tasa de retorno estaría apenas por debajo de la tasa de descuento.

Por estos motivos y pese a las limitaciones de cálculo de los beneficios del proyecto observadas, OVE considera válido el análisis de CBA presentado y concuerda con la calificación de *Satisfactorio* del PCR.

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR resalta como uno de los logros más importantes del proyecto fue haber estructurado un organismo (la UE) que administra y aglutina todas las tareas y responsabilidades relacionadas a Becas de estudio de posgrado en el Paraguay; no obstante, este organismo depende de la existencia de fondos para otorgar becas (actualmente provienen del FEEI, cuyos ingresos provienen del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo - FONACIDE). El PCR indica que casos de éxito regionales en cuanto a la sostenibilidad de este tipo de programas muestran que se puede conseguir la sostenibilidad a través de la generación de varias fuentes de ingresos. El PCR indica que la diversificación de ingresos para el programa de becas podrá avanzar a través de becas con un rango de porcentaje entregado en concepto de crédito al beneficiario, el cual deberá ser devuelto en un periodo acordado y aportes de gremios, asociaciones y privados independientes. Adicionalmente, aunque el PCR no lo menciona, una medida importante para la continuidad del programa es la aprobación de un nuevo préstamo del BID para continuar con una siguiente fase de becas de posgrado en el exterior (PR-L1157 aprobado en 2019).

En cuanto a resultados, uno de los riesgos identificados en la propuesta de préstamo era el no retorno de los becarios, para lo cual se propusieron medidas de mitigación que incluyeron actividades de vinculación entre los becarios y potenciales empleadores, y acciones de seguimiento durante y después de haber concluido las becas. Los resultados del proyecto

## 8. SOSTENIBILIDAD

mostraron que más del 95% de los becarios retornaron titulados al país, por lo cual este riesgo consiguió ser mitigado en gran medida. Respecto a resultados relacionados con investigación (OE1), la continuidad se dará en la medida que los becarios generen publicaciones útiles para la ciencia y transmitan su experiencia y capacidad a otros investigadores. El PCR indica que para esto existen programas públicos de fomento a la investigación como PRONII y PROCIENCIA, que permiten generar investigaciones útiles para la ciencia y cruciales para el financiamiento de investigaciones a nivel local.

Si bien gran parte de los riesgos para la sostenibilidad de los resultados han sido mitigados, el PCR menciona que el riesgo residual más significativo es la integración de los becarios retornados al mundo laboral. Para esto, el proyecto ha suscrito convenios con instituciones contratantes y ha realizado un sistema de identificación de becarios para demandantes de CHA. Adicionalmente, el PCR resalta un nuevo riesgo identificado, que se refiere a la dificultad de los becarios de recibir o apoyo familiar o crédito para cubrir la totalidad de sus gastos durante su estadía de posgrado. Para mitigar este riesgo, BECAL ha establecido acuerdos con el Banco Nacional de Fomento para generar productos que se ajusten a las necesidades de los becarios. Sin embargo, la imposibilidad de demostrar garantías para el repago conforme las condiciones bancarias, representaba un cuello de botella. El PCR señala que es necesario la generación de un fondo de garantías por parte del proyecto, que permita a los becarios seleccionados utilizar el fondo como demostración de garantía ante las instituciones financieras, y acceder al crédito de largo plazo.

### 2. Desempeño de salvaguardias

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría C” y no requirió ninguna revisión medioambiental y social adicional. Al ser un proyecto de formación de recursos humanos se consideró que no había ningún impacto medioambiental y social negativo.

Dado lo anterior, OVE está de acuerdo con la calificación *Satisfactoria* brindada por la Administración, ya que existen riesgos parcialmente mitigados en cuanto al acceso de recursos para cubrir la totalidad de gastos de los becarios, y a la reinserción laboral de los becarios retornados, lo cual puede afectar la continuidad de los resultados.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

El desempeño del proyecto en su conjunto ha sido Exitoso, como resultado de una calificación Satisfactoria en Relevancia, Efectividad, Eficiencia, y en Sostenibilidad.

Esta calificación coincide con la calificación otorgada por la Administración pese a la diferencia en la calificación de Relevancia, la misma que OVE considera que es Satisfactoria y no Excelente debido a problemas con la lógica vertical del proyecto.

Calificación de resultado general	Exitoso
-----------------------------------	---------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El Banco se basó en información de contexto disponible y diagnósticos del sector para sustentar y dimensionar el alcance durante el diseño del proyecto. El PCR menciona que el acompañamiento brindado por el Banco permitió asegurar la calidad del diseño del proyecto. Por otro lado, OVE considera que, en la fase de diseño, el Banco pudo haber hecho una mejor definición de la lógica vertical del objetivo de mejorar los aprendizajes de los estudiantes y de los supuestos relacionados con la reinserción laboral de los becarios retornados.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

El PCR menciona que el desempeño del Banco ha sido satisfactorio, debido a que ha ofrecido apoyo permanente a la UE y al Ministerio de Hacienda, tanto en los aspectos técnicos como de gestión. El PCR indica que el acompañamiento del Banco ayudó a mejorar procesos y utilizar los aprendizajes que se generaban durante el desarrollo proyecto, a fin de actualizar políticas operativas que simplifiquen y beneficien la experiencia del beneficiario final, de los fondos, del Comité de Coordinación Estratégica y de la UE.

Adicionalmente el PCR resalta que el acompañamiento brindado por el Banco permitió mantener la calidad del servicio durante la ejecución, así como también permitió reducir los costos de mitigar riesgos y resolver inconvenientes para el logro de los resultados previstos. Por otra parte, el PCR menciona algunos retos en el seguimiento de los indicadores de impacto puesto a que algunos de ellos no pudieron ser medidos porque dependían de fuentes secundarias, las cuales no fueron actualizadas conforme el proyecto precisaba.

OVE señala además una falta de actualización de los valores ejecutados por el proyecto en Convergencia puesto a que el PCR, PMR y Convergencia presentan valores diferentes (se solicita aclaración sobre los valores finales correctos).

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Considerando que las calificaciones de la calidad de preparación y de la calidad de supervisión fueron satisfactorias, OVE asigna una calificación de desempeño del Banco *Satisfactoria*.

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR menciona que la localización del programa en el Ministerio de Hacienda fue un punto fuerte de su gobernanza ya que contribuyó a generar una gran agilidad en la administración de los recursos, y una distancia equidistante de otras instituciones más comprometidas con la formación (Ministerio de Educación, Universidades, CONACYT). Así, el proyecto tuvo mayor independencia y, por lo tanto, una mayor transparencia en la gestión. Por su parte, la gestión específica del proyecto estuvo a cargo de la UE. Las funciones asignadas a la UE fueron: el desarrollo y gestión de las becas, establecer las relaciones internacionales, gestionar las comunicaciones, garantizar la gestión administrativa y financiera, y realizar el seguimiento del

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

retorno, permanencia y reinserción laboral de los becarios. Los fondos locales para BECAL provenían del FEEI, el cual ha colaborado con el proyecto en las aprobaciones operativas y la disposición de los fondos en tiempo y forma.

El PCR explica que en todas las funciones se destacó una muy alta eficiencia de la UE, que fue observada tanto en los indicadores de cumplimiento, como en las opiniones de los actores significativos del sistema.

Durante la ejecución del proyecto se llevó a cabo una evaluación intermedia y al culminarse el proyecto se llevó a cabo una evaluación final. Ambas evaluaciones proporcionaron conclusiones y recomendaciones. La evaluación final indicó que mientras algunos becarios mencionaron fortalezas en la gestión del proyecto, algunos encuestados enfatizaron problemas relacionados con el acompañamiento y comunicación en la convocatoria, excesiva burocracia, retrasos en los desembolsos de dinero, y la centralización en la capital.

Por lo anterior, OVE califica el desempeño del ejecutor como Satisfactorio dado que la unidad ejecutora y actores involucrados se mostraron comprometidos con el programa y que se evidenciaron debilidades menores en la gestión.

Calificación de desempeño del prestatario	Satisfactorio
---	---------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

La sección de lecciones aprendidas del PCR presenta los principales hallazgos y recomendaciones asociadas al proyecto. Entre las principales se encuentran:

- Debido a que algunos indicadores no fueron medidos porque dependían de fuentes secundarias o porque la UE no generó los estudios, el PCR sugiere internalizar la producción de indicadores para asegurar que puedan ser provistos por el organismo ejecutor, y que la producción de indicadores de resultado no genere costos de tiempo ni de recursos significativos a la operación.
- Debido a que el proyecto involucró a varios instituciones públicas y organismos privados, sugiere que la cantidad y nivel de involucramiento de instituciones públicas y privadas sea con fines y responsabilidades concretas, y que se elabore una mesa o grupo técnico.
- Respecto a los fondos para becas se sugieren tres acciones:
  - (i) diversificar las fuentes de ingreso de BECAL;
  - (ii) La estructuración de un fondo de garantía para becarios para solucionar el problema de solvencia de becarios seleccionados y que éstos puedan acceder a los créditos estudiantiles de largo plazo;
  - (iii) que el sistema de Becas se convierte paulatinamente en un sistema de Becas y créditos, donde parte del monto de recursos entregado a los beneficiarios sea beca no reembolsable y otra parte sea crédito que el beneficiario deba devolver,
- Debido a que la cantidad de becas otorgadas es aún baja en relación con las necesidades y existe una limitante importante para movilidad, se sugiere considerar invertir en posgrados nacionales e incluir universidades regionales en las convocatorias.

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

- Dado que los mecanismos de reinserción laboral de los becarios que regresan al país todavía son limitados, el PCR recomienda que se incluyan mecanismos de reinserción de los becarios que contengan: acompañamiento de BECAL durante el proceso de retorno/reinserción; generación espacios de conexión entre ex becarios, alineación de las becas otorgadas con las necesidades/prioridades de los empleadores, y priorizar a candidatos que ya están trabajando o hayan tenido una experiencia previa relevante.

OVE señala además la importancia de contar con estudios de demanda y oferta laboral para poder focalizar las becas y subraya la recomendación del PCR respecto a mecanismos de reinserción laboral.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR hace un correcto trabajo en cubrir todas las dimensiones del desempeño del proyecto y analiza la efectividad y sostenibilidad de cada objetivo específico. Sin embargo, existen algunas deficiencias en su exhaustividad y calidad de análisis de la relevancia, efectividad y eficiencia del proyecto.

Respecto al análisis de relevancia, se encuentran contradicciones en el análisis de la lógica vertical. Si bien el PCR indica que el proyecto planteó tener incidencia en la educación a nivel nacional apoyando a solamente al 1% del total de docentes en aula, no lo discute ni lo presenta como una de las debilidades en la lógica vertical del proyecto (lo presenta como una indicación de que la meta de aporte en mejorar la calidad de la educación estaba sobredimensionada). En cuanto al análisis de efectividad, el PCR realizó un cálculo erróneo en el logro de indicadores de resultado (calcula el nivel de logro como Alcanzado/ Planificado), y no presenta una discusión respecto a que el indicador del % de becarios que cumplen los requisitos no es un indicador de resultado.

En la sección del análisis de eficiencia, el PCR presenta debilidades porque no provee una explicación y discusión sobre los beneficios de efecto derrame que son considerados en el análisis, y tampoco menciona ni discute las implicaciones de que no se ejecutaron todos los fondos de contraparte local inicialmente planificados (US\$13 millones). Además, existe una discordancia entre el análisis presentado y la calificación provista por el PCR (según las guías de PCR, si el PCR consideraba que los datos presentados del CBA eran correctos, la calificación asignada debió ser mayor).

Por último, el PCR no menciona las discrepancias en los valores ejecutados del proyecto: los montos ejecutados de la contraparte local no coinciden en Convergencia, PCR y PMR.

Por lo antes expuesto y considerando que existen algunas deficiencias en el análisis del PCR, OVE considera que la calidad del PCR es Regular.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible		
<b>Número(s) de proyecto</b>	PR-L1151		
<b>Número(s) de préstamo</b>	4667/OC-PR		
<b>Monto original</b>	US\$300.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2018		
<b>Fecha original de cierre</b>	06 nov. 2021		
<b>Fecha real de cierre</b>	22 dic. 2020		
<b>Instrumento</b>	PBL		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A		
<b>Prestatario</b>	República de Paraguay		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Hacienda		
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$300.000.000 (BID US\$300.000.000)	US\$300.000.000 (BID US\$300.000.000)	
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0	
<b>Monto cancelado</b>			US\$0

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	Administración (Directrices para PCR 2020)	OVE (Directrices para PCR 2020)
<b>Resultado general</b>	Exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Satisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	N/A (PBL)	N/A (PBL)
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Excelente	Excelente
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Regina Legarreta	
<b>Revisado por:</b>	Maria Fernanda Rodrigo	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El PCR, al igual que la propuesta y el contrato de préstamo, señala como objetivo de la operación el de mejorar la gestión de las finanzas públicas<sup>1</sup>. De acuerdo con la propuesta de préstamo, esto se lograría, a través de tres objetivos específicos: (i) consolidar el marco macro fiscal, (ii) fortalecer la política y la gestión tributaria; y (iii) mejorar la gestión del gasto público. Por otro lado, el contrato de préstamo se refiere a objetivos específicos más concretos: (i) mayor eficiencia en la recaudación, (ii) mayor eficacia en la ejecución del gasto (a nivel nacional y municipal); y (iii) mayor eficiencia en el gasto. Para efectos de la presente validación, al igual que el PCR, OVE hace su análisis con respecto a los objetivos específicos identificados en la propuesta de préstamo aprobada por el Directorio.

Número de objetivo	Nombre del objetivo
<b>Objetivo 1</b>	Consolidar el marco macro fiscal
<b>Objetivo 2</b>	Fortalecer la política y la gestión tributaria
<b>Objetivo 3</b>	Mejorar la gestión del gasto público

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

La operación fue financiada bajo la modalidad de Préstamo en Apoyo de Reformas de Política (PBL) de Tramos Múltiples, en dos tramos consecutivos, cada uno por US\$150 millones.

#### **Componente 1: Estabilidad macroeconómica.**

**Componente 2: Consolidación del marco macro fiscal.** De acuerdo con la propuesta de préstamo, este componente buscó fortalecer los avances alcanzados por Paraguay en materia macro fiscal. En primer lugar, buscó consolidar el marco de responsabilidad fiscal. Las medidas apoyadas para esto incluyeron la reglamentación del funcionamiento del Consejo Fiscal Asesor (CFA) del Ministerio de Hacienda (MH) para mejorar la transparencia y el análisis técnico de la aplicación de la regla fiscal y las proyecciones macro fiscales incluidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) (tramo 1), y la formulación de un MFMP en el Presupuesto General de la Nación (PGN) con mayor alineamiento con buenas prácticas internacionales (tramo 2). También incluyeron el diseño normativo de un Fondo Soberano de Estabilización (FSE) (tramo 1), que después sería presentado al Congreso en un proyecto de ley (tramo 2). En segundo lugar, el componente buscó modernizar la administración de la deuda pública. Para esto, apoyaría la presentación en el Congreso del proyecto de ley que permitiera una administración más eficiente de la deuda pública, alineada con buenas prácticas internacionales (tramo 1) y su promulgación (tramo 2).

**Componente 3: Fortalecer la política y la gestión tributaria.** El componente buscó modernizar el sistema tributario con medidas que incluyeron la creación de una Comisión Técnica Económica Tributaria que definiera lineamientos para una propuesta de modernización y simplificación del sistema tributario nacional (STN) (tramo 1) y la presentación

<sup>1</sup> El contrato de préstamo se refiere a "mejorar la gestión de los ingresos y el gasto público" (página 1 del Anexo).

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

al Congreso del proyecto de ley de modernización y simplificación del STN<sup>2</sup> (tramo 2), además de la creación (tramo 1) y reglamentación y puesta en marcha (tramo 2) del Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional (SIFEN).<sup>3</sup> El componente también buscó fortalecer la transparencia tributaria siguiendo principios aceptados internacionalmente. Las medidas apoyadas incluyeron (i) la promulgación y publicación de la ley que elimina las sociedades anónimas al portador (tramo 1); (ii) suscripción y presentación al Congreso (tramo 1) y ratificación legislativa (tramo 2) de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (CAM)<sup>4</sup>; y (iii) presentación al Congreso (tramo 1), y promulgación y publicación de leyes (tramo 2) que incluirían: (a) el levantamiento del secreto bancario con fines tributarios y (b) regulación sobre el conocimiento del último beneficiario de la propiedad.

**Componente 4: Mejorar la gestión del gasto público.** El componente buscó, en primer lugar, mayor orientación estratégica a la gestión del gasto público a través de apoyar la creación de una Comisión Técnica de Gasto Público, de conformación público-privada, que analizara el gasto público, definiera lineamientos (tramo 1) y elaborara una propuesta de asignación más eficiente y eficaz del mismo (tramo 2). En segundo lugar, buscó mejorar la gestión financiera y la transparencia fiscal nacional y municipal con el diseño e implementación del módulo de inventario inicial de bienes del Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE) en cinco instituciones piloto (tramo 1) y el diseño e implementación del módulo de formulación presupuestaria del SIARE en la administración central (tramo 2). Además, apoyó la promulgación y publicación de la ley que dispone la adopción del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a nivel municipal (tramo 1) y la emisión de normas y procedimientos vinculados en la forma en que deben adoptarlo los municipios (tramo 2). El tercer objetivo del componente fue mejorar la calidad del gasto público en sectores prioritarios para el desarrollo económico con la adecuación al nuevo marco metodológico de los programas de Presupuesto Por Resultados (PPR) en sectores prioritarios (educación, salud y protección social (tramo 1) y su evaluación (tramo 2). Por último, el componente buscó mejorar la calidad de la inversión pública con la promulgación, publicación (tramo 1) y reglamentación (tramo 2) de la ley de inversión pública y la conformación de un fondo de preinversión, con el propósito de dotar de recursos a los OEE para formular proyectos de inversión pública siguiendo las metodologías del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El diseño del proyecto no cambió después de su aprobación.

<sup>2</sup> El proyecto de ley buscaría: (a) reducir deducciones y modificar el esquema de tasas y tramos del IRP; (b) ampliación de bienes y servicios gravados a la tasa básica del IVA; y (c) simplificar impuestos selectivos al consumo e incrementar tasas de productos con externalidades negativas.

<sup>3</sup> A través de SIFEN se emitirían y recibirían electrónicamente los comprobantes de ventas y documentos complementarios, comprobantes de retención y notas de remisión, y otros documentos con incidencia tributaria que por su naturaleza puedan emitirse por vía electrónica.

<sup>4</sup> La CAM, cuya secretaría es la OCDE, ofrece medios de cooperación administrativa relativos al asesoramiento y a la recaudación de impuestos, en particular con vistas a combatir la elusión y evasión de impuestos. Entre otras cosas, permitiría a Paraguay el intercambio automático de información tributaria con otras jurisdicciones signatarias.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

Como detalla el PCR, al momento de la preparación de la operación, Paraguay había consolidado su gestión fiscal, logrando estabilidad macroeconómica, baja inflación y responsabilidad fiscal por casi dos décadas. Entre los avances, destacaba la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), cuyo objetivo es mantener las cuentas fiscales en un ambiente de disciplina fiscal y sostenibilidad financiera. Sin embargo, el país aún enfrentaba desafíos relacionados con la débil gestión de sus finanzas públicas, que reducían la calidad del gasto e inversión del gobierno y limitaban la provisión adecuada de bienes y servicios públicos. Entre los problemas identificados (detallados en la propuesta de préstamo y resumidos en el PCR), destacan (i) la insuficiencia del marco fiscal para corregir la elevada volatilidad de ingresos producto de la alta volatilidad del PIB paraguayo, dinámica que se trasladaba a los gastos, restándoles previsibilidad y afectando gastos en áreas prioritarias para el desarrollo económico, (ii) debilidades en la política, normativa, transparencia y gestión tributaria, que restringían la disponibilidad de recursos para abordar las brechas de capital físico y humano, y (iii) debilidades en la gestión estratégica del gasto público con la necesidad de mayor eficiencia y transparencia.

Los problemas antes mencionados determinaron que el GdP definiera una agenda de importantes reformas en materia de finanzas públicas, cuya elaboración habría contado con el apoyo del Banco mediante diversas iniciativas de apoyo técnico, un préstamo de inversión y este PBL. Con las reformas, el GdP buscó mejorar el MFMP como herramienta de planeación del sector público. En materia tributaria, actualizar, simplificar y ordenar la Ley Tributaria N° 125/91 y sus modificaciones, que tenían más de 27 años de vigencia. En cuanto a transparencia tributaria, la implementación de estándares y buenas prácticas internacionales. En lo referente a la gestión del gasto público, sostener los niveles de inversión en capital humano e infraestructura para impulsar el desarrollo, fortalecer y hacer más eficiente el gasto social.

En este sentido, el proyecto se alineó a las necesidades del país y prioridades estratégicas definidas por el GdP.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Al momento de la preparación, el proyecto estuvo alineado con la Estrategia de País con Paraguay (EBP) vigente, EBP 2014-2018, en el sector prioritario de gestión pública, a nivel del objetivo estratégico de consolidar la sostenibilidad fiscal. El proyecto se ejecutó a partir de 2019 y su cierre operativo fue el 22 de diciembre de 2020. Durante su implementación y cierre, el proyecto se alineó con la EBP 2019-2023 dentro del área estratégica de gestión pública e instituciones, con el objetivo estratégico de incrementar la movilización de recursos públicos y privados para el desarrollo. Se apoyaron los resultados esperados de mejorar la eficiencia del gasto público —mediante las reformas en relación con la mejora en la efectividad y eficiencia del gasto en sectores prioritarios (salud, educación, protección social e inversión pública)—, y aumentar la eficiencia de la administración tributaria —a través del apoyo a la reforma tributaria—. Además, se alineó con el objetivo estratégico de fortalecimiento de las capacidades de gestión pública apoyando al resultado esperado de fortalecimiento de los

## 5. RELEVANCIA

sistemas de transparencia y auditoría a través de la mejora de instrumentos que impulsan la transparencia en administración tributaria y gestión fiscal.

El proyecto también fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 y los marcos sectoriales de Política y Gestión Fiscal y Descentralización y Gobiernos Subnacionales. Adicionalmente, contribuiría a 4 indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 listados por el PCR (pág. 5 y 6) y se mantuvo alineado al CRF 2020-2023.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

Como muestran los niveles de productos y componentes de la figura 1 del PCR, las condiciones de política del préstamo son coherentes con los objetivos y resultados esperados del programa de reforma. Esta línea causal se refuerza con los hallazgos de la literatura descritos en las páginas 8-12 del PCR. Para avanzar el objetivo específico (OE) #1, destaca el apoyo a la ley de deuda pública, que permite la posibilidad de realizar operaciones de administración de deuda. Para avanzar el OE #2, resalta el apoyo a la reforma tributaria (“Ley de modernización y simplificación del sistema tributario nacional”) y a leyes de reforma de transparencia tributaria, así como la puesta en marcha del SIFEN, que permitiría implementar la factura electrónica en Paraguay. Por último, para avanzar el objetivo #3 era especialmente relevante la ley de inversión pública y la implementación del PPR.

Por otro lado, tanto el ordenamiento secuencial como la profundidad de las condiciones de política propuestas por el PBL se alinearon con los ciclos de reforma del país. Las condiciones del primer tramo se centran en etapas iniciales de los diferentes procesos de reforma apoyados, que estaban generalmente avanzados al momento de aprobación del PBL (por ejemplo, la suscripción de la Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Materia Fiscal). Mientras tanto, las condiciones del segundo tramo se centran en la aprobación, reglamentación o ejecución de leyes. Estas condiciones tenían menos avance y requirieron de apoyo técnico del BID (la redacción de la reforma tributaria es un ejemplo). En cuanto a profundidad, el primer tramo incluye condiciones de menor profundidad (23% de profundidad baja en el primer tramo vs. 9% en el segundo) mientras que 91% de las condiciones del segundo tramo son de profundidad media y alta contra 77% del segundo.

En resumen, OVE concuerda con la valoración del PCR en cuanto a la alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país y con la estrategia y prioridades corporativas del Grupo BID, tanto a momento de preparación y aprobación como durante la ejecución. Además, OVE coincide con el PCR en que el diseño de la operación se alineó a las necesidades de desarrollo del país al respaldar una importante agenda de reformas de largo plazo con una secuencia de medidas que se adaptaron a la realidad del país y que permitieron consolidar el trabajo de preparación que había comenzado en la administración política anterior. Por lo tanto, OVE concuerda con la calificación de “excelente” para la relevancia de la operación.

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las Directrices para PCR 2020. OVE también validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 14 de noviembre de 2018 y alcanzó la elegibilidad el 6 de febrero de 2020. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados hasta el PMR posterior a la fecha de elegibilidad son considerados para la validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio 2020 (primer periodo) para propósitos de esta validación.

Sobre el diseño del marco de resultados, cabe notar que la matriz de resultados de la operación no contempló un indicador de resultado asociado al OE #2. Por otro lado, si bien la matriz de resultados incluyó indicadores para medir el avance del resto de los objetivos, el PCR propuso agregar indicadores adicionales a los contemplados en la matriz de resultados original. En total, el PCR propuso agregar cinco indicadores adicionales (uno para el OE #1, dos para el OE #2 y dos para el OE #3).

De acuerdo con las Directrices para PCR (2.4), pasado el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación, solo se pueden incluir indicadores adicionales para medir el logro de objetivos si son aprobados e incluidos en Convergencia por SPD durante la implementación del proyecto. Así, OVE solo considera indicadores agregados después del PMR+E si estos fueron agregados durante la ejecución del proyecto, es decir, hasta el último PMR de la etapa 2 del ciclo de proyecto. Al momento de PCR o cierre (etapa 3 del ciclo de proyecto) OVE también pudiera considerar indicadores adicionales introducidos como *proxy* para un indicador para el cual no hubiese información disponible o se haya descontinuado la fuente de información por fuerza mayor, o para los casos en los que la matriz de resultados durante la ejecución no contase con ningún indicador para medir el logro del objetivo (2.3, 2.5, 3.7 y 3.8).

Ninguno de los cinco indicadores agregados en el PCR se incluyó durante la implementación del proyecto en Convergencia. De ellos, dos indicadores fueron introducidos para medir el progreso hacia OE #2, que no contaba con indicadores de resultado, pero el indicador de impacto *Presión tributaria/PIB* fue incluido como indicador de resultado para el OE #2. Por lo tanto, OVE no considera ninguno de los indicadores adicionados en el PCR para fines de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Consolidar el marco macro fiscal

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1. Deuda pública a tasa fija/deuda total	% (dólares / dolares)	69,5	75	71,1	29	0,29
1.2. Tiempo promedio de maduración de la deuda externa de la Administración Central <sup>1/</sup>	Años	11,7	12,5	12,6	107	N/A
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0,29

Nota: <sup>1/</sup>Indicador de resultado adicional, incorporado durante la preparación del PCR. No se toma en cuenta para efectos de esta validación (ver explicación al inicio de la sección de Efectividad).

## 6. EFECTIVIDAD

Como detalla el PCR, para medir el logro del OE #1, en la etapa del diseño de la operación se definió el indicador de resultado 1.1, que apuntaba al riesgo de tasa de interés. El PCR argumenta que este guarda relación lógica con la medida de política de formulación de un MFMP alineado con buenas prácticas<sup>5</sup> (ver Figura 1 del PCR), y también con la medida de política relativa al CFA para mejorar las proyecciones incluidas en el MFMP.

Con base en el indicador 1.1, la tasa de logro del OE #1 fue 0,29, que, de acuerdo con las Directrices para PCR, implica una calificación de “insatisfactorio”. OVE nota la explicación presentada por el PCR: la pandemia de COVID-19 alteró las condiciones del mercado y el GdP adaptó su estrategia de deuda, financiando proyectos para enfrentar la crisis con deuda multilateral, que es mayormente a tasa variable. De acuerdo con el PCR, esta adaptación de estrategia incidió sobre el indicador. OVE acepta la tasa de logro como atribuible al proyecto, notando que es posible que el efecto hubiera sido mayor en ausencia de la pandemia.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

### Objetivo 2: Fortalecer la política y la gestión tributaria

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1. Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital como % del PIB <sup>1/</sup>	% (guaraníes/guaraníes)	2,3	2,6	2,6	100	NA
2.2. Presión tributaria/PIB <sup>2/</sup>	% (guaraníes/guaraníes)	9,9	10,5	9,9 <sup>3/</sup>	0	0
2.3. Cumplimiento del cronograma de incorporación de contribuyentes a la facturación electrónica <sup>4/</sup>	% (facturador elect./facturador elect.)	0	100	83	83	N/A
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0

Nota: <sup>1/</sup>Indicador de resultado adicional, incorporado durante la preparación del PCR. No se toma en cuenta para efectos de esta validación (ver explicación al inicio de la sección de Efectividad).

<sup>2/</sup> Originalmente definido como indicador de impacto.

<sup>3/</sup>La meta establecida original se refiere al valor de 2021 según la propuesta de préstamo. El PCR reporta el promedio 2021-2022, en lugar de utilizar el valor de 2021 señalando que la pandemia tuvo un impacto negativo en la recaudación tributaria. OVE utiliza el valor de 9,9% del PIB reportado en el IFP 2023.

<sup>4/</sup>Indicador de resultado adicional, incorporado durante la preparación del PCR. No se toma en cuenta para efectos de esta validación (ver explicación al inicio de la sección de Efectividad).

Como señala el PCR, la MR de la operación no contempló un indicador de resultado asociado a las medidas de política relacionadas con el OE #2, sino un indicador de impacto (2.2).

OVE incluye en este análisis el indicador 2.2 definido originalmente como indicador de impacto, *presión tributaria como porcentaje del PIB* (compuesto por la participación en el PIB de los impuestos directos, ISC, IVA y aranceles) por consistencia con la información provista en la matriz de resultados original del proyecto y los datos del IFP 2020, y para capturar el efecto esperado en otros impuestos. OVE nota que el PCR no reporta el valor a 2021 de este indicador como requería la matriz de resultados original, sino el promedio del valor de 2021 y

## 6. EFECTIVIDAD

2022. Siguiendo lo planteado en la matriz original, OVE utiliza el valor de 9,8% del PIB en 2021 reportado en el IFP 2024<sup>6</sup>.

Con base en el indicador 2.2, la tasa de logro del OE #1 fue 0, que, de acuerdo con las Directrices para PCR, implica una calificación de “insatisfactorio”.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

### Objetivo 3: Mejorar la gestión del gasto público

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1. Gasto social ejecutado /presupuestado	% (guaraníes/guaraníes)	80	85	86	120	1
3.2. Gasto de inversión ejecutado /presupuestado	% (guaraníes/guaraníes)	69	75	71,1	35	0,35
3.3. Establecimientos de salud en programas formulados con enfoque a resultados abastecidos con insumos y medicamentos en forma oportuna <sup>1/</sup>	% (est./ est.)	0	85	85	100	N/A
3.4. Transferencias que se realizan oportunamente a través de la conexión de los municipios al SIAF municipal <sup>1/</sup>	%(guaraníes/guaraníes)	0	44,5	43,1	97	N/A
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 3</b>						<b>0,68</b>

Nota: <sup>1/</sup>Indicador de resultado adicional, incorporado durante la preparación del PCR. No se toma en cuenta para efectos de esta validación (ver explicación al inicio de la sección de Efectividad).

Para la medición del avance del OE #3, el PCR presenta cuatro indicadores de resultado, dos de ellos (3.1 y 3.2) fueron incluidos en la MR de la propuesta de préstamo, y dos más (3.3 y 3.4) fueron agregados por el PCR.

Con base en los indicadores 3.1 y 3.2, la tasa de logro del OE #3 fue 0.68, que, de acuerdo con las Directrices para PCR, implica una calificación de “parcialmente insatisfactorio”.

El PCR señala que dos cuestiones incidieron en el desempeño del indicador 3.2. Por una parte, algunos instrumentos planteados por la ley de inversión pública y su reglamentación estaban en etapa de implementación al momento de preparación del PCR. Por otra parte, la dinámica del presupuesto de inversión cambió a causa de la pandemia: el GPR amplió el presupuesto de inversión pública para fortalecer las inversiones necesarias para hacer frente a la pandemia y, luego, para apoyar la recuperación. No obstante, este incremento se produjo en un ambiente de incertidumbre en el que era necesario contar con recursos presupuestarios disponibles para

6

[https://economia.gov.py/application/files/9716/9891/9507/IFP\\_PGN\\_2024\\_-\\_Final.pdf](https://economia.gov.py/application/files/9716/9891/9507/IFP_PGN_2024_-_Final.pdf).

## 6. EFECTIVIDAD

responder rápidamente a necesidades imprevistas, a lo que se sumaron los cierres de actividades que dificultaron la ejecución física de obras. Por eso, la capacidad y posibilidad de ejecución no se incrementaron en la misma medida que el presupuesto vigente.

OVE nota que, si bien el PCR presenta la conexión lógica entre los resultados esperados y condiciones de política específicas, no presenta un análisis similar al anterior para el gasto social ejecutado, que permitiría clarificar si parte de los resultados en los otros dos indicadores son atribuibles no solo al proyecto sino también a cambios por la pandemia de COVID-19.

Calificación del objetivo 3: Parcialmente insatisfactorio

## 2. Productos

Todos los productos (condiciones de política) fueron cumplidos sin ajustes.

En resumen, a pesar de que se cumplieron todas las condiciones de política que podrían haber llevado a avances en los tres objetivos específicos del proyecto, las calificaciones de efectividad asignadas a cada objetivo implican una calificación general para la efectividad del proyecto “insatisfactoria”. La Administración, en el PCR (Satisfactorio), argumenta que el no logro de metas, se debe al efecto negativo de la pandemia de COVID-19 sobre los indicadores y a que ciertos instrumentos se seguían implementando al cierre del proyecto (OE #3).

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

N/A

Calificación de eficiencia	N/A (PBL)
----------------------------	-----------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

Como detalla el PCR, la identificación de riesgos (principalmente macroeconómicos, políticos y de capacidad institucional) en la etapa de preparación del proyecto fue adecuada y se tomaron medidas de mitigación que permitieron minimizarlos. Estas incluyeron el apoyo cercano del Banco para la gestión del programa y la coordinación con la Dirección de Enlace Parlamentario del MH.

El PCR también enfatiza el alto grado de compromiso y apropiación de las reformas por parte del GdP, que se encontraba trabajando en su implementación y profundización, incluso después de las elecciones presidenciales en abril de 2023. Este proceso, además, continúa siendo apoyado por el Banco a través de apoyo técnico además de un préstamo de inversión (PR-L1150) que está en ejecución desde fines de 2021 y un PBL (PR-L1179) aprobado en 2022, que no ha desembolsado pero cuyas condiciones de política han sido cumplidas. Estos proyectos apoyan, por ejemplo, la implementación del SIFEN (factura electrónica) y el SIARE

## 8. SOSTENIBILIDAD

(Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado), así como el perfeccionamiento del marco tributario y otras reformas en materia de gestión fiscal.

El PCR discute por separado la sostenibilidad de los avances en cada uno de los objetivos específicos. Por otro lado, resalta que Paraguay atravesó elección de autoridades, en abril de 2023 (y cambio de gobierno en agosto del mismo año). Sin embargo, hay conformidad con las reformas realizadas, por lo que se espera que se mantengan y consoliden bajo la nueva administración.

### 2. Desempeño de salvaguardias

Como señala el PCR esta operación no requirió clasificación de salvaguardias, según la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703). Las reformas previstas no generaban impactos ambientales ni sociales negativos.

En acuerdo con el PCR, OVE no identifica riesgos no mitigados para la continuación de los resultados logrados, por lo que asigna una calificación de sostenibilidad de “excelente” al proyecto.

Calificación de sostenibilidad	Excelente
--------------------------------	-----------

## 9. RESULTADO GENERAL

OVE asigna una calificación de “excelente” a la relevancia del proyecto dada la alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país y con la estrategia y prioridades corporativas del Grupo BID, tanto a momento de preparación y aprobación como durante la ejecución. El diseño de la operación se alineó a las necesidades de desarrollo del país al respaldar una importante agenda de reformas de largo plazo con una secuencia de medidas que se adaptaron a la realidad del país y que permitieron consolidar el trabajo de preparación que había comenzado en la administración política anterior.

La efectividad del proyecto fue “insatisfactoria” debido a que solo se observa un avance parcial en los indicadores de resultado. El PCR propuso indicadores adicionales para subsanar las brechas de evaluabilidad de la matriz de resultados original, y su consideración lleva a una calificación de efectividad de “satisfactorio”. Sin embargo, OVE rechazó su inclusión debido a las razones expuestas en la sección de efectividad. Con esto, la calificación de OVE resulta menor a la de la Administración.

En cuanto a sostenibilidad, OVE concuerda con el análisis presentado en el PCR y no identifica riesgos no mitigados para la continuación de los resultados logrados, por lo que asigna una calificación de sostenibilidad de “excelente” al proyecto.

Lo anterior resulta en una calificación global de “parcialmente infructuoso”.

(Administración: Exitoso)

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

La Administración calificó el desempeño del Banco como “excelente”. OVE asigna una calificación de “satisfactorio” dadas las deficiencias en el marco de evaluación del proyecto que ya se han discutido. OVE destaca, sin embargo, el trabajo de preparación y supervisión del equipo del proyecto en el marco de una agenda de largo plazo que trasciende esta operación.

OVE resalta los siguientes elementos del desempeño del Banco identificados por el PCR en cuanto a la calidad de preparación:

- Proyecto basado en un diagnóstico riguroso resultado de estudios técnicos especializados y adaptados al contexto paraguayo, algunos de ellos, apoyados por el Banco como parte de una agenda de colaboración de largo plazo con el GdP.
- Continuidad a esfuerzos previos del Banco en torno a este tema (incluyendo medidas de política contempladas en PBL anteriores: PR-L1101, PR-L1144) y reflejo de las prioridades de política del GdP.
- Complementariedad con otros instrumentos de apoyo del Banco, incluyendo un préstamo de inversión (PR-L1151) presentado al Directorio y aprobado al mismo tiempo que el PBL.
- Coordinación con otros cooperantes (FMI en el área macro fiscal y con OCDE en estándares de transparencia internacional) para crear sinergias y evitar duplicidad de esfuerzos.

Además, OVE nota que, en general, la presentación de la lógica de desarrollo en la propuesta de préstamo es adecuada, mostrando claramente los problemas y brechas que se proponen abordar y la justificación de las reformas.

En cuanto a los arreglos de monitoreo y evaluación, OVE nota las limitaciones de diseño de la matriz de resultados que, como resultó evidente en la preparación de este PCR, no incluyó indicadores para medir adecuadamente el resultado de todas las medidas de política apoyadas, especialmente, aquellas relacionadas con el objetivo 2, para el que no se incluyeron indicadores de resultado en la propuesta de préstamo.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

En cuanto a la calidad de la supervisión, OVE concuerda con el PCR destacando el contacto permanente del equipo de proyecto con funcionarios y equipos técnicos del GdP y la continuidad del apoyo del Banco, articulando esta operación con otras aprobadas por efecto de la emergencia de COVID-19 (PRL1175 y PR-L1179).

Calificación de calidad de la supervisión: Excelente

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

El PCR reporta el cumplimiento, en tiempo y forma, de los compromisos asumidos por el Prestatario mediante el Contrato de Préstamo, lográndose la totalidad de las medidas de política previstas en el diseño. También nota la apropiación de las medidas implementadas, tanto a nivel estratégico como operativo, por parte de autoridades y equipos técnicos del Prestatario. Por último, desataca y agradece la amplia colaboración brindada por el Prestatario durante la preparación del PCR. Dado esto, OVE concuerda con la calificación de “excelente” sugerida por el PCR para el desempeño del prestatario.

<b>Calificación de desempeño del prestatario</b>	Excelente
--	-----------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR presenta 12 hallazgos y recomendaciones en torno a las dimensiones Técnico-Sectorial, Organizativa y Administrativa, Procesos o actores públicos y Fiduciaria. Los hallazgos se derivan de lo discutido en el PCR y las recomendaciones de la Administración son, en general, pertinentes, accionables y correctamente sustentadas por los hallazgos del proyecto.

OVE destaca los siguientes temas:

- La cuidadosa preparación del proyecto tanto a nivel de su pertinencia técnica como de su factibilidad política y administrativa, así como el continuo acompañamiento del Banco, resultaron en una operación altamente relevante que apoyó reformas que trascendieron la administración que las impulsó.
- El trabajo y la continuidad de los equipos técnicos del prestatario y el compromiso del GdP también fueron (y continúan siendo) clave para asegurar la implementación de las reformas.

Por otro lado, los hallazgos incluyen la necesidad de mantener cierta flexibilidad en los indicadores de la matriz de resultados definidos al momento del diseño para incorporar situaciones imprevistas que pueden implicar que los indicadores que pierdan la capacidad de reflejar el logro del objetivo asociado en forma adecuada. A esto, OVE agrega la necesidad de incorporar indicadores de resultado que permitan medir el avance en los OE resultado de todos los ámbitos de acción del proyecto.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR cubre todas las dimensiones del desempeño del proyecto. Presenta información que sustenta de forma adecuada la relevancia del proyecto y explica los objetivos específicos y la teoría del cambio de forma sucinta y clara. El PCR identifica limitaciones en el alcance del marco de resultados al momento de aprobación y propone indicadores adicionales para subsanarlas. Sin embargo, no todos fueron considerados adecuados por OVE por las razones expuestas abajo.

Los resultados en la sección de efectividad son analizados con base en los tres objetivos específicos propuestos en la propuesta de préstamo, la valoración se hace con base en

### **13. CALIDAD DEL PCR**

evidencia y, en general, se adhiere a las directrices de preparación de PCR. En las instancias en las que esto último no ocurre, el PCR señala (en pies de página y el anexo) que propone modificaciones teniendo en cuenta los efectos inesperados de la pandemia. El PCR podría haber ahondado en las razones detrás de la elección de los nuevos indicadores propuestos, pues el hecho, por ejemplo, de sugerir indicadores referente al gasto público en solo uno de los tres sectores prioritarios y en solo uno de los cuatro componentes de la estructura tributaria sin mayores explicaciones, sugiere la posibilidad de que se hubieran propuesto indicadores con resultados favorables y cuyas metas estaban definidas en su mayoría de manera *ex post* o con datos de solo un año antes del año meta. En consideración a su inclusión al cierre habiendo ya indicadores que median los objetivos y se habían medido, estos indicadores fueron rechazados por OVE. Por último, en las consideraciones que hace el análisis de efectividad sobre los posibles efectos de la pandemia sobre los indicadores de resultados, no se incluye la posibilidad de que la pandemia “inflara” algunos de ellos, como el *Gasto social ejecutado /presupuestado*.

El PCR presenta de forma clara y sucinta los potenciales riesgos a la sostenibilidad de los resultados y las medidas de mitigación tomadas. También incluye una lista amplia de lecciones aprendidas y recomendaciones basadas en el análisis; así como sobre el desempeño del Banco y del Prestatario.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Bueno
--	-------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA				
<b>Project name</b>	Business Climate and Innovation Program I (SUBCIP-I)			
<b>Project number(s)</b>	SU-L1043	SU-L1049		
<b>Loan number(s)</b>	3401/OC-SU	3402/OC-SU		
<b>Original amount</b>	US\$ 15,000,000	US\$ 5,000,000		
<b>Approval year</b>	2014	2014		
<b>Original closing date</b>	12/19/2015	12/19/2017		
<b>Actual closing date</b>	1/22/2015	6/30/2022		
<b>Lending instrument</b>	Investment loan with PBL			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Republic of Suriname			
<b>Executing agency</b>	Office of the Vicepresident			
<b>Sector</b>	Private firms and SME development			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$22,775,740 IDB PBP US\$15,000,000 IDB RTC US\$5,000,000 GoS counterpart US\$2,775,740	US\$19,985,433.87 IDB PBP US\$15,000,000 IDB RTC US\$4,985,022.87 GoS US\$411		
<b>Co-financing</b>	US\$0			US\$0
<b>Cancelled amount</b>				US\$14,977.13

2. SUMMARY RATINGS		
	Management (2020 PCR Guidelines)	OVE (2020 PCR Guidelines)
<b>Overall outcome</b>	Successful	Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	N/A (PBL)	N/A (PBL)
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Ernesto Cuestas G.	
<b>Reviewed by:</b>	Monika Huppi	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The **general objective** of the program as stated in the Loan Proposal (SU-L1043 and SU-L1049) was “to increase the value added of the private sector in the economy”.

The **specific objectives** were: (i) to promote a productive policy for sustainable growth and diversification; (ii) to improve the business climate, legal, and institutional framework; (iii) to maintain and strengthen public-private sector dialogue; and (iv) to improve the capacity of the recently formed Competitiveness Unit Suriname (CUS) to support SMEs productivity and innovation.

Like the PCR, OVE evaluates the project against said specific objectives:

Objective number	Objective name:
Objective 1	To promote a productive policy for sustainable growth and diversification.
Objective 2	To improve the business climate, legal, and institutional framework.
Objective 3	To maintain and strengthen public-private sector dialogue.
Objective 4	To improve CUS capacity to support SMEs productivity and innovation.

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

The program was comprised of a programmatic policy-based loan (PBP) totaling US\$15 million (SU-L1043), as well as a reimbursable technical cooperation totaling US\$5.7 million (SU-L1049), of which US\$5.0 million was financed by the Bank, and US\$0.7 million was financed by the local counterpart contribution.

According to the PCR, the counterpart contribution of the Government of Suriname was originally expected to total approximately US\$2.8 million, but an amendment was processed to the loan contract to reduce this amount to US\$0.7 million in 2017 due to the devaluation of the Suriname dollar (SRD). Also, the second phase of the program was never approved nor disbursed despite the completion of technical agreements included in the second phase of the policy matrix, due to non-compliance with the macroeconomic policy framework.

The program had three components:

**Component 1: Macroeconomic framework.** The program required the borrower to maintain a sustainable macroeconomic policy framework compatible with achieving the objectives of the program.

**Component 2: Enhancing business climate and innovation (policy-based).** This component aimed to provide a policy framework to guide the activities to achieve economic diversification and increase private sector participation in the country's economic output. The activities would be precedent to two loans.

The completed activities for the first loan were: (i) formulation of a productive policy for economic diversification and growth; (ii) formulation and drafting of legislation to support investment facilitation legal reform; (iii) action plan for institutional strengthening for the implementation of investment facilitation legislation (e.g., intellectual property board, dispute

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

resolution center, court of appeals, competition authority, etc.); and (iv) action plan for implementing electronic registries for businesses.

For the second loan, the following activities were anticipated: (i) implementation of the plan for economic diversification and Small and Medium Enterprise (SME) productivity; (ii) enacting of at least three of the drafted laws of the first loan and submission of additional law drafts to the council of ministers; (iii) progress in the implementation of the action plan that would strengthen institutions responsible for the implementation of investment facilitation legislation; and (iv) implementation of the action plan of e-registries.

**Component 3: Modernization of institutions in charge of business climate and public private dialogue (reimbursable technical cooperation).** This component was intended to support the implementation of the policy reforms of the program. According to the Loan Proposal, this would be achieved by strengthening institutions in charge of implementation of legal reforms, including the Competitive Unit of Suriname (CUS). The latter would consult and implement processes of reform, as well as promote innovation and competitiveness of local firms.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The program was aligned with addressing the needs of the country, specifically an economy and exports heavily focused on mining sector, weak legal and institutional framework hindering investor confidence needed to promote economic diversification and growth. Although Suriname is an open economy, 90% of its trade at the time of approval was accounted for by mining exports showing vulnerability to unpredictable swings in international prices. High dependency on revenues from commodity did not favor private sector investment. Thus, the authorities sought to engage in structural reforms to transition to an economic model with a diversified production basket. The specific challenges identified were: (i) lack of an overall long-term strategy to guide diversification and growth; (ii) an insufficiently modernized legal and institutional framework to promote private sector growth, diversification, and innovation; (iii) limited institutional capacity to coordinate and implement private sector development policies; and (iv) lack of effective programs to foster innovation and productivity in SMEs. These priorities ended being the base for the components of the program.

OVE agrees with the PCR that at approval, the program and its objectives was aligned with the Government of Suriname's Development Program 2012-2016, Suriname in Transformation, which called for: (i) improvement in the investment and business climate; (ii) improvement in the competitiveness of the local private sector; (iii) improvement of public-private dialogue by initiating and developing a structurally sustainable dialogue; (iv) simplification of the licensing system and barriers for entrepreneurs; and (v) application of good governance principles.

OVE also agrees that during execution and closure, as the Government updated its National Development Plan to cover the 2017-2021 period, and then the 2022-2026 period, the program continued to be relevant in terms of the national development objectives. Specifically, the program was aligned with two of the four pillars included in the Development Plan 2017-2021: (i) strengthening development capacity and good governance; and (ii) economic growth and

## **5. RELEVANCE**

diversification. In addition, the program was aligned with the Production, Entrepreneurship, Employment and Exports strategic area of the 2022-2026 Multi-year Development Plan of Suriname.

### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

According to the PCR, at the time of its approval, the program was aligned with the IDB Country Strategy with the Republic of Suriname 2011-2015 (GN-2637-3) with the priority area of Financial Sector Development, which sought to increase access to finance by firms and with the area of dialogue of Private Sector Development, which included the objectives of streamlining regulations, cutting red tape, and reducing the cost of doing business. OVE does not agree that it was aligned with the priority area of Financial Sector Development but agrees that it was aligned with the dialogue area of Private Sector Development.

OVE agrees that the program remained relevant to the Bank's Country Strategies with Suriname throughout its execution. Specifically, it was aligned with the strategic objectives (SO) and expected results of the *Private Sector Development* priority area of the 2016-2020 Country Strategy (GN-2873-1): (i) improving the regulatory framework for doing business and its expected result of shortening the distance to the frontier of the Doing Business Index; (ii) facilitate access to finance to private firms and its expected results of increasing private sector credit penetration and increasing access to credit for SMEs. However, alignment with the current Country Strategy 2021-2025 (GN-3065) is less explicit, but nonetheless still aligned with the following objectives: (i) increase in access to and use of the formal financial system; and (ii) increase local labor participation in emerging growth sectors.

OVE also agrees with the PCR that at approval, the program was consistent with the Institutional Strategy of the IDB Group. Specifically, the program addressed the development challenges related to *low productivity and innovation* and *limited economic integration* articulated in the Bank's Update to the Institutional Strategy (UIS) 2010-2020 (AB-3008). Also, OVE agrees that during execution and closure, the program remained aligned to the Bank's Update to the Institutional Strategy 2020-2023 (AB-3190-2) to the action line of "convening actors for open government and transparency while leveraging technology".

OVE agrees that the program was aligned with the Bank's Innovation, Science, and Technology Sector Framework Documents. Specifically, it was aligned with the Dimension 5 of that Document: The business and innovation climate for private sector development.

### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

OVE agrees with the PCR assessment that the program development objectives sought to address challenges that affect the transition of countries from a public sector-driven economy to a more diversified and private sector-driven economy. OVE agrees with the diagnosis of a (i) lack of an overall long-term strategy to guide diversification and growth; (ii) an insufficiently modernized legal and institutional framework to promote private sector growth, diversification, and innovation; (iii) limited institutional capacity to coordinate and implement private sector development policies; and (iv) lack of effective programs to foster innovation and productivity in SMEs. Also, these interventions are backed by evidence in literature.

## 5. RELEVANCE

The program's original design supported a logic progression, with the first operation focusing on the development of the legal framework, policies and action plans and institutions, while the second operation focused on measures that ensured implementation of the measures adopted under the first operation. The TC operation supported both, the development of policies and legislation, as well as their implementation. Thus, while the non-approval of the 2nd operation weakened the vertical logic somewhat, the TC operation ensured continuity and supported the implementation of reforms.

OVE assigns the rating of Satisfactory, even if the second loan of the PBP was not approved, given that there is reasonable evidence that the reimbursable TC provided continued support to the reform agenda and the vertical logic, albeit somewhat weakened, remained overall adequate. The program was aligned with country development needs and with the Bank's country strategies.

<b>Relevance rating</b>	Satisfactory
-------------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using **2020 PCR Guidelines**. OVE validated using 2020 PCR Guidelines. The project was approved on December 16, 2014 and reached eligibility on February 24, 2016. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix made by the end of the PMR cycle following eligibility are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-June 2016 (first period) for the purposes of this validation.

The program's results matrix included six expected outcomes: (i) improved competitiveness; (ii) improved business climate; (iii) institutions in charge of business climate and public-private dialogue modernized; (iv) increased firm capacity to innovate; (v) increased women participation in the entrepreneurship; and (vi) increased local content in large companies but failed to map them to the specific objectives. However, they were not mapped clearly to the four specific objectives stated in the LP. To address this issue, the PCR team tried to map them to specific objectives. When analyzing effectiveness, OVE will assess the extent to which the indicators associated to these outcomes are an effective measure of the specific objectives the PCR assigned them to.

It is important to mention that the outcome indicators of three of the specific objectives were discontinued. These third-party indicators are: (i) World Economic Forum (WEF) Index on Competitiveness for specific objective 1; (ii) WEF Index on Institutions for specific objective 3; and (iii) WEF Index on Innovation for specific objective 4. According to the PCR, after appearing in the 2013-2014 and 2014-2015 editions of the WEF's Global Competitiveness Index, Suriname no longer participated in the Index, meaning that the indicators related to the country's percentile could no longer be measured.

To address this issue, after the project was completed, the PCR team proposed additional outcome indicators for these objectives, and additional indicators for specific objective 2. Where the discontinuation of the original third-party results indicator left the objective without any performance indicators, OVE will consider the indicators proposed by the PCR team and assess to what extent these indicators are an adequate measure of the objective and whether

## 6. EFFECTIVENESS

the established targets were properly justified. For objectives where the results matrix contained at least one indicator that was not discontinued, OVE will only consider additional indicators if they were approved by SPD and entered into Convergence during project execution in accordance with PCR guidelines.

### 1. Assessment by objective

#### Objective 1: To promote a productive policy for-sustainable growth and diversification.

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
World Economic Forum Index on Competitiveness <sup>1</sup>	Percentile	67.50	71.6	0	0	NA
Terms of Trade (Indexed Value, 2000=100) <sup>2</sup>	Indexed Value	135.8	150	186	354%	NA
Industry Value-added as % of GDP <sup>2</sup>	Percentage	32.25	35.48	36.74	139%	NA
Share of ICT Goods as a % of Exports <sup>2</sup>	Percentage	0.0239	0.029	0.08	1100%	NA
% of firms with internationally recognized quality certification <sup>2</sup>	Percentage	16.5	20	33.34	481%	1.0
Proportion of good Governance and Business Facilitation Framework implemented and in place 6 months after project closure <sup>2</sup>	Percentage	0	100	100	100%	1.0
<b>Average achievement ratio for objective 1</b>						<b>1.0</b>

Note:<sup>1</sup> Third party indicator that was discontinued and is therefore not considered by OVE. <sup>2</sup> Outcome indicator added by PCR  
NA: Refers to a non-applicable indicator per OVE's explanation. Indicators with an achievement ratio between 0.0 and 1.0 corresponds to those accepted and rated by OVE.

Given that the original approved third-party indicator was discontinued, OVE agrees that is reasonable to look for other indicators that could be a proxy of expected outcomes.

However, OVE does not agree with some of the selected indicators for the following reasons:

- **Terms of trade:** This indicator reflects the ratio between a country's export prices and its import prices. While the terms of trade in part reflect gains in firms' competitiveness, it is not a good indicator for this program because the relative price of exports and imports is also affected by macro policy variables like nominal exchange rates. Thus, it is not possible to assess if the improvement in terms of trade is due to sustainable gains in firms' competitiveness or the result of macro-economic policy and currency depreciation. Also, it is not an indicator of diversification.
- **Industry value-added as percentage of GDP:** This indicator is not adequate, as it only reflects the share of industry in the GDP. It does not reflect whether the economy has diversified or not as it cannot be assumed that increased weight of industry in GDP is due to the non-mining sector. An adequate indicator to show diversification would be the share of the non-mining sector industry or the share of manufacturing in GPD.

OVE agrees with three of the proposed indicators, but only rated two given a lack of rationale in setting a target for the third one:

## 6. EFFECTIVENESS

- Percentage of firms with internationally recognized quality certification: International quality certification is one aspect that can help firms become competitive in the international market, which in turn can help support growth and non-traditional exports/diversification (an intermediate outcome). As a result, OVE took this indicator into consideration for the analysis. According to the PCR, an approximately 18% increase in the share of firms with internationally recognized quality certification, which was set as target, would bring the country into the 50th percentile of the 13 countries participating in the Innovation, Firm Performance and Gender (IFPG) survey.
- Proportion of good Governance and Business Facilitation Framework implemented and in place 6 months after project closure: OVE agrees that this indicator reflects the successful implementation of the reform agenda defined under the program.

Share of ICT goods/exports: In this case ICT goods can reflect growth and diversification of production. The PCR proposes a 20% increase in the share of ICT goods exports from 2.3% to 2.9%. However, it does not provide a rationale as to why a 20% increase in the share of ICT exports is an adequate target. Also, OVE considers that this indicator should be complemented by the absolute value of ICT good exports to ensure that the increased share is indeed due to growth in this sector and not a decrease of other exports. Pending additional information related to these shortfalls, OVE does not consider this indicator in its validation.

Although the achievement ratio derived from the: (1) percentage of firms with internationally recognized quality certification and (2) the proportion of good Governance and Business Facilitation Framework implemented and in place 6 months after project closure is 1, OVE rates this objective as Satisfactory rather than Excellent. The two indicators are intermediate indicators aligned with the objective, but do not reflect actual progress on diversification and growth. Some of the additional indicators introduced by the PCR have the potential to do so but require justification of targets and complementary information as outlined above.

Rating of objective 1: Satisfactory

### Objective 2: To improve the business climate, legal, and institutional framework

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Ease of Doing Business Index	Percentile	85.00	75.00	84	10%	NA
Start-up Procedures to Register a Business <sup>1</sup>	Number	13	10	8	167%	1.0
Time Required to Start a Business <sup>1</sup>	Days	204	150	66	256%	NA
Time Required to Register Property <sup>1</sup>	Days	106	80	46	231%	1.0
Number of new Firms Registered Annually <sup>1</sup>	Number	592	710	892	254%	1.0
% of Senior Management Time	Percentage	6.4	5.76	5.77	98%	0.98

6. EFFECTIVENESS						
Spent Dealing with Regulation <sup>1</sup>						
% of Firms that Protected Intellectual Property within past 3 Years <sup>1</sup>	Percentage	21.7	23.87	27.81	282%	1.0
Average achievement ratio for objective 2						0.996
Note: <sup>1</sup> Outcome indicator added by PCR NA: Refers to a non-applicable indicator per OVE's explanation. Indicators with an achievement ratio between 0.0 and 1.0 corresponds to those accepted and rated by OVE.						
<p>For this objective, OVE did not consider the “Ease of Doing Business” indicator, which was approved in the original results matrix. In this case, the Bank expected an increase in the percentile rank of the country in the index. However, as reported by the PCR, over the years the methodology of the indicator changed, rendering the results not comparable. In addition, the indicator is based on the relative ranking of a country vis-à-vis others, and an improvement or deterioration may either be due to an improvement/deterioration of the country in question or by the comparator cohort.</p> <p>OVE reviewed the additional indicators introduced by the PCR. In its response to the draft validation Management provided further clarification on how the targets for the replacement indicators were set. Specifically, Management explained that in setting the targets, it sought to ensure both an absolute improvement in Surinam’s performance and an improvement of Surinam’s ranking vis-à-vis its comparators (the latter being what the original indicator sought to do, though OVE highlights that improving the relative ranking alone doesn’t guarantee an improvement in absolute performance). OVE accepts the indicators for which targets were set according to this principle. These indicators are: (1) Start-up Procedures to Register a Business; (2) Time Required to Register Property; (3) Number of new firms registered annually; (4) Percentage of Senior Management Time Spent Dealing with Regulation; (5) Firms that Protected Intellectual Property within past 3 Years.</p> <p>OVE does not consider the indicator: Time Required to Start a Business because its target does not reflect an improvement in relative performance. Per Management’s clarification the target was set to reflect the average percentage increase of the cohort only. While OVE recognizes the improvement in the absolute value achieved by Surinam, (moving from 204 days in the baseline to 66 days at the end of the period), setting a target that only aims for average percentage improvement would not improve Surinam’s standing vis-à-vis others.</p> <p>Based on the average achievement ratio of 0.996 which rounds to 1.0, the applicable rating is: Excellent.</p> <p><u>Rating of objective 2: Excellent</u></p>						

## 6. EFFECTIVENESS

### Objective 3: Maintain and strengthen public-private sector dialogue in competitive policy.

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
World Economic Index on Institutions <sup>1</sup>	Index	3.35	3.6	0	0	N.A.
UN e-Government Dev Index – Online Service Sub-index <sup>2</sup>	Index	0.1417	0.17	0.3418	707%	NA
Number of Classes Specified in Trademark Registrations <sup>2</sup>	Number	1,206	2,412	4,158	245%	NA
Additional projects implemented by CUS 6 months beyond program <sup>2</sup>	Number	0	1	1	100%	NA
Number of Second-Generation Reforms Drafted and Consulted with Private Sector <sup>2</sup>	Number	0	4	5	125%	1.0
Average achievement ratio for objective 3						1.0

Note:<sup>1</sup> Third party indicator that was discontinued and is therefore not considered by OVE. <sup>2</sup> Outcome indicator added by PCR.  
NA: Refers to a non-applicable indicator per OVE's explanation. Indicators with an achievement ratio between 0.0 and 1.0 corresponds to those accepted and rated by OVE.

Given that the original third-party indicator was discontinued, OVE agrees that it is reasonable to look for other indicators that could be a proxy of expected outcomes.

It is worth mentioning that the original indicator “WEF Institutions index” was not appropriate to measure this objective. It is too broad and does not capture the extent to which the government and private sector are coordinating competitiveness policy.

According to the Loan Proposal this objective would be achieved by strengthening the CUS which is the government entity where public sector officials meet with private sector actors to prioritize and execute policy related to competitiveness. Of the PCR proposed indicators, OVE agrees with one of the indicators, and rated the objective based on it:

- “Number of Second-Generation Reforms Drafted and Consulted with Private Sector”. OVE agrees with this indicator as it reflects dialogue and coordination with the private sector to prioritize these reforms. To establish a target OVE agrees with the PCR approach of considering as target the original 4 reforms envisaged. As a result, OVE agrees with the achieved percentage of 125% and the achievement ratio of 1.0 given that five reforms were eventually passed.

OVE agrees with the following indicator, but the PCR does not provide any justification for the target, hence OVE cannot consider it.:

- “Number of Classes Specified in Trademark Registrations” OVE agrees with the inclusion of this indicators, because as stated by the PCR, reflects the Amendment to the Trademark Act, which was originally supposed to be part of the second generation of reforms but was accelerated in its approval process because of the active public

## 6. EFFECTIVENESS

private dialogue process. The PCR proposes a doubling of trademarks as the target for this indicator but fails to provide a technical and credible rationale for it.

OVE does not agree with the rest of the indicators for the following reasons:

- The indicator “UN e-Government Dev Index – Online Service Sub-index” is not related to the objective, it measures the extent to which government services are available electronically but does not reflect public- private sector dialogue.
- “Additional projects implemented by the CUS six months beyond the program” The PCR did not provide evidence that this project was the direct result of dialogue between public authorities and the private sector.

Given achievement ratio of 1.0 in the accepted proposed indicator, OVE rates this objective as Excellent.

Rating of objective 3: Excellent

**Objective 4: To improve CUS capacity to support SMEs' productivity and innovation.**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
World Economic Forum Innovation Sub-Index <sup>1</sup>	Percentile	83.70	77.70	0	0	N.A.
Percentage of Firms that introduced new or improved goods or services in past 3 years <sup>2</sup>	Percentage	36	43.2	52	222%	1.0
Percentage of firms managed predominantly or exclusively by women <sup>2</sup>	Percentage	10.13	11.65	11.68	102%	N.A.
Percentage of firms with ownership comprised predominantly or exclusively by women <sup>2</sup>	Percentage	11.53	14	18.65	288%	N.A.
Percentage of firms planning to pursue product or process innovation in the next 2 years <sup>2</sup>	Percentage	70	77	100	429%	N.A.
Percentage of firms supported by IFS projects still in operation 6 months after the project <sup>2</sup>	Percentage	0	70	94	134%	1.0
<b>Average achievement ratio for objective 4</b>						<b>1.0</b>

Note:<sup>1</sup> Third party indicator that was discontinued and is therefore not considered by OVE. <sup>2</sup> Outcome indicator added by PCR  
NA: Refers to a non-applicable indicator per OVE's explanation. Indicators with an achievement ratio between 0.0 and 1.0 corresponds to those accepted and rated by OVE.

For this objective, the original third-party indicator (WEF innovation index) was discontinued, and progress cannot be assessed.

## 6. EFFECTIVENESS

With respect to the *indicators proposed by the PCR*, OVE does not agree with the following indicators:

- Percentage of firms planning to pursue product or process innovation in the next years. This indicator only reflects expectations, not achieved results. Furthermore, even if the firms pursue product or process innovation it must be reflected in a results measurement (like production or added value) to be considered as an indicator of SME productivity.
- Percentage of firms managed predominantly or exclusively by women and percentage of firms with female participation in ownership. In these two cases were proposed as proxy indicators in the original Loan Proposal results matrix that had subsequently been dropped in the RM PMR+E. It is not clear why the PCR reintroduced them with proxies, as neither of them is a measure of CUS capacity to support SMEs' productivity and innovation. Thus, OVE did not consider them for the assessment.

As a result, OVE rated the achievement of this objective using the following indicator proposed by the PCR team:

- Percentage of Firms that introduced new or improved goods or services in past 3 years: OVE agrees with using this indicator as a proxy for innovation. To set the target the PCR team estimated a 7 percent point increase in the share of firms introducing new products. This was the percentage increase that the team expected in the original discontinued indicator.
- Pilot Fund for Innovation in Suriname (IFS) Projects successfully completed: this is more an output indicator, but OVE took it into consideration as a measure of innovation. OVE agrees with using the 70% expected ex-ante as target.

OVE rates this objective as “Excellent” given that the achievement rate for the two indicators was 1.0.

Rating of objective 4: Excellent

## 2. Outputs

With regards to outputs, the major deviation from the approved project is that the second loan was not approved because the country did not meet the required macroeconomic stability.

In accordance with PCR guidelines, OVE rates Effectiveness “Satisfactory” because objectives 1 was rated “Satisfactory”, and objectives 2, 3 and 4 rated “Excellent.”

<b>Effectiveness rating</b>	Satisfactory
-----------------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

The vast majority of resources (75%) of the program were in the form of a PBL for which no efficiency assessment is required. A total of US\$5million were disbursed for the TC of which US\$2.7 million were used in direct support of the reforms carried out under the PBL. The remaining \$2.3 million were used for activities related to the IFS. Therefore, OVE agrees that a CBA is not called for this remaining balance which is under the \$3 million threshold for CBAs. Furthermore, carrying out a CBA for TA activities is generally fraught with difficulties. OVE notes, however, that the PCR points to factors which affected the efficiency of the execution of the TA such as the change in the executing agency, and the lack of coordination between agencies to approve the disbursements.

<b>Efficiency rating</b>	N/A (PBL)
--------------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The program was structured in a way that not all reforms were expected to be approved, enacted and implemented by the time of its completion. First generation reforms were expected to be largely enshrined in legislation, while second generation reforms were expected to be initiated and continue beyond the horizon of this program even if the 2<sup>nd</sup> PBP had been approved. However, the PCR shows that even if the second loan of the PBP was not approved, with support from the TC, the country continued the process of approving and implementing laws to enhance the country's business climate beyond what was expected in the policy matrix, thus anchoring the reforms, and enhancing their sustainability. At the same time, the PCR points out in the recommendations section that the program could have gone further to support the development of regulations to successfully support implementation of the significant number of laws that were adopted under the program. OVE agrees with the PCR that the program's progress on the implementation of the action plans for institutional strengthening will also contribute to the sustainability of its results. According to the PCR, the advances on the (i) Intellectual Property Board, (ii) Alternative Dispute Resolution Center, (iii) Court of Appeals, and (iv) Competition Authority were in line (or surpassed) initial expectations and hence these strengthened institutions augur well for the continuation of results. The PCR also argues that the CUS continued to fulfill this role since the closing of the program, as it implements a World Bank program to boost competitiveness and productivity, which is in execution since 2019.

### 2. Safeguards performance

The bulk of the program consist in policy reforms and institutional strengthening which were not expected to have any negative environmental and social effects. The program's third component, which consisted of TA activities in support of the reforms, was classified as category "C" and the PCR states that these did not generate any negative environmental impacts.

Given the above observations, OVE rates Sustainability as "Satisfactory," as does the PCR.

<b>Sustainability rating</b>	Satisfactory
------------------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

Per the PCR guidelines, OVE rates the Overall Outcome as "Partly Unsuccessful." Relevance of the program was Satisfactory given its alignment with country needs and priorities, as well as with the Bank's country strategies. The Program's vertical logic was adequate and not substantially affected by the non-approval of the 2<sup>nd</sup> PBP, given the continued support for reform implementation through the TC component. OVE rated Effectiveness as "Satisfactory" because the program had an Excellent rating in the objectives of improving public-private dialogue, improving CU capacity to support SME productivity and innovation, and in the objective of sustainable growth and diversification. However, it had a Satisfactory rating in the objective of improving the business climate. OVE rated the sustainability of outcomes as "Satisfactory" given that there is evidence that the country continues to prioritize competitiveness and investment climate reform.

Overall outcome rating	Successful
------------------------	------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

In terms of project design, the program was well structured and sequenced. The inclusion of a TC component helped move the reforms along, both under the first PBP and when the second operation could not be approved due to the macro-economic situation. There were, however, some shortcomings: the selection of indicators at entry could have been improved to better reflect the specific objectives. In addition, and in line with lessons learned, the program could have been structured to support the development of the regulations needed to bring some of the first generation of policy reforms into implementation.

In terms of program implementation, the arrangements and instrument selection, the inclusion of a reimbursable TC assistance was valuable to strengthen institutional capacities and maintain dialogue with the private sector. Also, it mitigated the risk of continuity in reform posed by macroeconomic instability. The PCR points out, however, that the procurement packaging for the TC component in the initial procurement, with over 60 procurement processes for the \$5 million TC component was too complex given Surinam's capacity constraints.

On balance, OVE agrees with the rating of Satisfactory.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

OVE rates quality of supervision as Satisfactory. Despite the lack of timeliness in addressing the monitoring and evaluation issues posed by the lack of adequate indicators to measure success, the Bank had an adequate performance supervising the implementation of the TC and following up on the reforms.

Quality of supervision rating: Satisfactory

OVE rates the work of the Bank as Satisfactory.

Bank performance rating	Satisfactory
-------------------------	--------------

## 11. BORROWER PERFORMANCE

OVE agrees with the PCR that the borrower performed adequately in terms of its commitment to achieving development objectives. However, OVE rates borrower performance as "Partly Unsatisfactory" given the implementation hurdles that resulted in a significant delay in the implementation of the reimbursable technical cooperation (6 years vs. 3 years anticipated).

According to the PCR, changing the location of the executing agency from the government Vicepresidency to the Ministry of Trade, as well as repeated changes in ministerial leadership led to delays and discussions on the focus of the program and refocusing of the pilot component. In addition, coordination challenges between the Ministry of Finance and the Ministry of Trade, Industry and Tourism led to inefficiencies (including delays) and performance issues in the execution of the program. The borrower also faced challenges related to the contract for the final program audit, which led to significant delays in project closure.

Borrower performance rating	Partly unsatisfactory
-----------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR derives valuable lessons which have the potential to improve similar projects in the future and provide a learning opportunity. Among them are:

**Lesson 1: Sources of outcome indicators.** Using indicators that depend on third parties has a risk of discontinuation, and that when possible internal indicators should be used. But the PCR failed to mention how proactive management during supervision is important to manage the risk of discontinuation.

**Lesson 2: Program's hybrid structure (TC + loan).** The TC was key to ensure completion of the program reforms, and to provide continuity in the face of the macroeconomic instability that led to the second loan not being approved.

**Lesson 3: Implementation of reform agenda.** While the program successfully supported the development and promulgation of a series of laws and institutional reforms, it could have gone further to ensure implementation of laws developed and adopted under the program by supporting the development of implementing regulations.

**Lesson 4: Legal taskforce to support implementation.** The establishment of a legal task force to support the development, consultation, and revisions to the policies in the reform agenda helped to give institutional continuity to the reform agenda during the initial years of program implementation.

**Lesson 5: Inter-ministerial coordination on technical issues.** Including technical experts from other ministries or regulatory institutions associated with the program's reforms can facilitate execution by having consensus.

**Lesson 6: Overly complex procurement structure for implementation.** The number of procurement processes in the initial Procurement Plan did not correspond to the capacity of Suriname's recently formed Competitiveness Unit and the execution timeline of the Reimbursable Technical Cooperation Component.

## 12. LESSONS LEARNED

**Lesson 7: Dissemination of Consulting Opportunities.** Efforts to disseminate consulting opportunities internationally can help strengthen the pool of applicants for the technical consultancies.

**Lesson 8: Response to Exogenous Shocks.** The PCR points out the Bank and the government could have acted more quickly to diagnose the risks associated with external shocks and to seek alternate solutions. For example, the use of dollar payments for goods procured internationally could have been helpful in ensuring successful bidding processes for the central fab lab equipment.

## 13. QUALITY OF PCR

OVE rates the quality of the PCR as “Good”. The PCR made substantial efforts to find alternative indicators where the original third-party indicators were no longer available, though not all of them were fully adequate to measure the specific objectives. It is also worth noting that in different sections, especially in Bank and borrower performance, the assessments did not match the evidence provided. In these instances, the ratings and assessment sentences indicated satisfactory performance, but the evidence pointed to a more nuanced analysis showing that performance was less than satisfactory. Other than this, the PCR covers all dimensions of project performance assessment and adheres to the PCR Guidelines. Also, it captures all important project results and discusses the achievement of individual objectives.

Quality of PCR rating	Good
-----------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project name</b>	Strengthened Information Management at the Registrar General's Department			
<b>Project number(s)</b>	TT-L1034			
<b>Loan number(s)</b>	3022/OC-TT			
<b>Original amount</b>	US\$20,000,000			
<b>Approval year</b>	2013			
<b>Original closing date</b>	1/27/2019			
<b>Actual closing date</b>	7/25/2022			
<b>Lending instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Trinidad And Tobago			
<b>Executing agency</b>	Ministry of the Attorney General and Legal Affairs			
<b>Sector</b>	Reform and modernization of the State			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total project cost</b>	US\$20,000,000 (IDB US\$20,000,000)	US\$11,085,698* (IDB US\$11,085,698)		
<b>Co-financing</b>	US\$0	US\$0		
<b>Cancelled amount</b>		US\$3,364,302		

<b>2. SUMMARY RATINGS</b>		
	<b>Management (2020 PCR Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 PCR Guidelines)</b>
<b>Overall outcome</b>	Partly successful	Partly unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower performance</b>	Partly unsatisfactory	Partly unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by:</b>	Jorge Gallego	
<b>Reviewed by:</b>	Bertha Briceño	

\* In 2020 the project was reformulated with Board approval to redirect US\$5.55 million from the project financing to operation TT-L1060 to address the COVID pandemic.

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the original loan proposal (LP) as well as the loan contract (LC), the general objective of the project was to “improve conditions for investment in TT”. In these documents, the specific objective is defined as “to streamline the property registration process”. The reformulation made to the project in 2020 did not modify the general objective or the specific objective. The PCR defines as the general objective “to improve conditions for investment in Trinidad and Tobago”, and as the specific objective “to streamline the property registration process”. OVE agrees with these definitions and validates the PCR based on the following specific objective:

Objective number	Objective name
Objective 1	To streamline the property registration process.

### 4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)

**Component 1: Institutional capacity strengthening of the Registrar General’s Department (RGD)** (US\$12,805,524 original amount; US\$6,807,312 actual amount). The objective of this component was to strengthen the capacity of the RGD to carry out property registration. The activities included digitization of records, staff training, ICT system upgrade, business process re-engineering, workspace redesign, knowledge exchanges, and a communications campaign targeting stakeholders and women’s land ownership trends.

**Component 2: Support to strengthen identification of parcels and persons in property registration** (US\$4,957,576 original amount; US\$2,010,274 actual amount). This component sought to establish the information necessary to include parcel and person identification numbers on all property registration documents. To achieve this, it financed two key activities: providing assistance for individuals to register their names onto birth certificates and link them to Personal Identification Numbers (PINs), including establishing a birth registration unit and communications campaign; and conducting a study to recommend ways to strengthen the existing parcel identification numbering protocol and include Unique Parcel Identification Numbers (UPINs) in property registration documents.

Additionally, the original project included a total of US\$2,236,900 for administration expenses (program executing unit), auditing, monitoring and evaluation, and contingencies.

On April 3, 2020, the government requested a reallocation of unutilized funds from a group of operations, including TT-L1034, to support the government’s actions for ensuring minimum quality of life to vulnerable populations amid the COVID-19 pandemic. The IDB’s Board of Directors approved the reformulation of the project on January 28, 2021. The reformulation redirected \$5.55 million from the project’s remaining uncommitted balances to the operation “Support for Vulnerable Populations Affected by Coronavirus in Trinidad and Tobago” (5218/OC-TT). The reformulation did not modify the project’s original general objective nor the specific objective. According to the PCR, the amount of redirected financing was taken from activities that had already achieved their targets, plus contingency resources, and financing for monitoring and audit. One outcome indicator -Percentage of new registered property transactions that incorporate transaction parties’ PINs and names- was eliminated due to delays in identifying the appropriate PIN system and resolving technical and administrative oversight matters. Furthermore, the calculation method for assessing the impact indicator,

#### **4. PROJECT COMPONENTS (OR POLICY AREAS FOR PBLs)**

"change in the aggregate score of Trinidad and Tobago for registration of property", was modified to consider the nominal score value assigned to the economy rather than the country ranking. The reformulation left a remaining balance of \$3.25 million. The project's rescoping in 2017 was undertaken to manage implementation and disbursement delays that affected the project over the initial period (2014-2017). In the final year of the project (2022), US\$3,364,302 were canceled.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with country development needs**

The project was aligned with Trinidad and Tobago's development needs both at entry and throughout its implementation. Initially, it supported the country's Medium-Term Policy Framework 2011-2014, which emphasized increasing foreign and domestic investment as a key strategy for economic growth, job creation, competitiveness, and innovation. Specifically, improving the speed and efficiency of services provided by the Registrar General's Department through ICT development was a priority for the Ministry of the Attorney General and Legal Affairs. Even in the latter stages of the project, the government's post-pandemic Roadmap to Recovery program reinforced the project's relevance by outlining plans to accelerate digitalization efforts, enhance public service delivery, and contain administrative costs. This initiative included developing e-identity systems to facilitate collaboration among public sector service providers and enable single-entry access points, leading to the establishment of the Ministry of Digital Transformation to coordinate and lead these efforts.

##### **2. Alignment of project objectives with IDB Group Country Strategy and corporate priorities**

The Country Strategy in place at project approval (CS with Trinidad and Tobago 2011-2015), included a strategic objective "to support the Government's reform agenda aimed at improving transparency, efficiency and effectiveness of public expenditure, including [State Owned Enterprises] SOEs." The project was aligned to this objective in as much as streamlining the property registration process can improve transparency by way of making available accurate and reliable information and data.

During execution, the CS in place (CS with Trinidad and Tobago 2016-2020) did not include a strategic objective to which the project could be aligned to. The strategic objectives of this sector were to "preserve fiscal sustainability", "improve efficiency of public expenditure" and "strengthen public financial management systems".

At closure, the operation was aligned with the EBP with Trinidad and Tobago 2021-2026, in particular with the objective of "enhancing the digital delivery of services" and the expected results of "improved digitalization of the public sector" and "improved institutional capacity".

##### **3. Alignment of project design with project objectives (vertical logic, including alignment of project design with country realities)**

The vertical logic of the operation outlines a structured approach to improving conditions for investment in Trinidad and Tobago by streamlining the property registration process. The general development objective is to enhance the business climate, which was originally

## 5. RELEVANCE

expected to be reflected by the change in Trinidad and Tobago's percentile ranking for property registration. The expected outcome is to make the property registration process more efficient, as evidenced by a reduction in the number of days required to complete property transactions and searches, and by increasing the percentage of individuals with birth certificates registered in their name.

Two components support this outcome: the first focuses on institutional capacity strengthening of the Registrar General's Department (RGD), which includes digitizing pre-1970 property deeds, training staff, updating RGD IT systems, and conducting property registration business process studies. The second component aims to strengthen the identification of parcels and persons in property registration, tracking the number of living persons whose names are not registered on their birth certificates but who register their names on those certificates, and studying recommendations for enhancing the existing parcel identification numbering protocol. These activities are designed to facilitate an integrated and streamlined property registration system that supports efficient and transparent investment in the economy.

Although the operation's vertical logic is good, it presents some weaknesses. Firstly, the outcome indicators primarily measure process times and persons registered, but they do not necessarily reflect the actual improvement in user experience or service quality. The process efficiency indicated by reduced transaction times does not always translate into a better end-user experience. Secondly, implicitly the success of the operation depended on the assumption that there was cooperation between multiple governmental agencies, and without effective coordination and clear responsibility delineation, bureaucratic bottlenecks could have obstructed the achievement of goals. The vertical logic did not delve into the plausibility of this assumption. Lastly, while staff training was addressed, there is no explicit strategy for ensuring that the end-users, such as property registrars and the public, were adequately prepared to embrace and utilize new technologies and processes. A more nuanced approach would have strengthened the vertical logic of the operation, an approach that would have included quality-of-service considerations and end-user adoption in the operational design to fully realize the objectives of streamlining property registration and fostering investment.

Furthermore, the Property Registration Business Solution (PRBS), an automated land administration system that aims to support the registration of real and personal property records via both Common Law and Torrens conveyance using digital data, was designed but not fully implemented, as acknowledged by the PCR (¶2.20). This fact weakened the vertical logic at the time of implementation, among other things, because it prevented measuring changes in process duration for completing the purchase or sale process in the RGD. It also "diminished the project's potential to support the expansion of the economy's asset base productivity by improving the efficiency of the land transfer and registration process" (¶2.23).

Although the project was aligned with the needs and priorities of Trinidad and Tobago, it was only aligned with the Bank's country strategy in place at the time of the project's approval and closure. The vertical logic was good but there were weaknesses in terms of not considering the quality of the services provided by the RGD and the adoption of end users. The vertical logic was weakened by the lack of implementation of the PRBS. Based on the above, OVE rates Relevance as Satisfactory (Management: Excellent).

Relevance rating	Satisfactory
------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using **2020 PCR Guidelines**. OVE validated using 2020 PCR Guidelines.

The project was approved on October 23, 2013 and reached eligibility on July 25, 2014. Per 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix reflected in the PMR of the first cycle after eligibility (PMR+E) are considered for validation. Thus, OVE considers the PMR January-December (second period) of 2014 for the purposes of this validation.

### **1. Assessment by objective**

The following table presents the set of indicators associated with the single objective. As part of the reformulation in 2020, one of the result indicators originally proposed in the LP was eliminated. As per 2020 PCR Guidelines, OVE uses the results matrix and indicators included in the reformulated project.

#### **Objective 1: To streamline the property registration process**

Indicator	Unit of measurement	Baseline	Target (P)	Achieved value (A)	Percentage achieved (%)	Achievement ratio (0-1)
Number of days required to complete recordation of a purchase/sale of a property in the RGD	Calendar days	78	65	-	0%	0
Average number of days to complete an instrument search at the RGD	# of days	11	1	1	100%	1.0
Percentage of persons born in Trinidad and Tobago that have their names registered on their birth certificates	%	78	85	96	257%	1.0
<b>Average achievement ratio for objective 1</b>						<b>0.7</b>

Three indicators are used to measure the achievement of this objective. The first indicator is the number of days required to complete recordation of a purchase/sale of a property in the RGD. The baseline value for the indicator was 78 and the target was 65 days. Although tables 2 and 3 of the PCR report an achieved value of 77 days at the end of the project, 2.20 of the PCR states that “achievement of the outcome could not be assessed, owing to the project’s inability to measure the full implementation of the PRBS solution prior to closure.” Therefore, the percentage achieved for this indicator is 0, and not 7.69% as established by the PCR.

The second indicator, the average number of days to complete an instrument search at the RGD, had a baseline value of 11 days and a target of 1 day. The value achieved at the end of the project was 1 day, reaching 100% of the established goal. The PCR attributes the achievement of the goal for this indicator to the project, as two milestones were completed: the digitization of Land Registry records, that provided electronic access to Real Property Act Titles, Common Law Titles, and all other documents registered in the Land Registry; and the

## 6. EFFECTIVENESS

commencement of registration of common law titles and electronic payment for services. OVE agrees with this attribution analysis.

The third indicator, the percentage of persons born in Trinidad and Tobago that have their names registered on their birth certificates, had a baseline value of 78% and a target of 85%. The value achieved at the closing of the project was 96%, reaching 100% of the stated goal. The PCR indicates that the products of Component 2 explain having reached the goal for this indicator. In particular, the increased training of RGD frontline staff and a new public awareness campaign on the ease and benefits of birth name insertions were important. OVE agrees with this attribution analysis.

Given that 67% of the results indicators were met, and the achievements for indicators 2 and 3 are attributable to the project, the rating of the unique objective of the operation is Partly unsatisfactory, as well as the rating of the Effectiveness dimension (Management: Partly Unsatisfactory).

Rating of objective 1: Partly unsatisfactory

### 2. Outputs

The ten products established in the 2020 reformulation document were delivered, achieving 100% (or more) of the established goals. Budget reductions implied by the reformulation of the project were related to two outputs of Component 1 (number of title documents and pre-1970 non-digitized deeds that are digitized and number of stakeholder outreach annual campaigns implemented with gender-targeted elements) and one output of Component 2 (number of living persons whose names are not registered on their birth certificates who register their names on their birth certificates). At the time of the reformulation, the goals of the first two indicators had already been achieved, while that of the third indicator was adjusted given the change in the budget.

<b>Effectiveness rating</b>	Partly unsatisfactory
-----------------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The economic analysis for the project was updated to reflect incorporated data on the timing and actual costs incurred during its implementation. A cost-benefit analysis (CBA) approach was utilized, maintaining the original 12% discount rate commonly used for these projects. The updated analysis projected a 20-year cash flow that took into account the revised total investment of US\$13 million. This figure included expenditures from 2014 to 2021, payments for systems development, and forecasted costs for maintenance spanning 2024 to 2027.

The original estimates for recurrent costs and benefits, along with the methodology and assumptions for translating financial figures to economic values, were preserved. The analysis anticipated a full commissioning of the Property Registration Business Solution (PRBS) by early 2024 and accounted for a US\$1 million reinvestment for technological upgrades in 2028. This is based on the typical six-year lifecycle of integrated ICT equipment. Notably, the analysis excluded any benefit projections from user charges.

## 7. EFFICIENCY

The recalculated results indicated an Economic Internal Rate of Return (EIRR) of 17.2%, exceeding the discount rate and resulting in a Net Present Value (NPV) of US\$3.6 million, which suggests that the project was economically efficient and the benefits outweighed the costs.

The sensitivity analysis explored how reductions in benefit streams and potential delays might affect the project's viability. It demonstrated that the project's EIRR would stay above the 12% threshold and maintain a positive NPV if it achieved at least a two-day reduction in the time required for property searches. However, if the reduction in search time was only 1.5 days, the EIRR would drop below 12%, turning the NPV negative, indicating the project would not be economically viable. Furthermore, the project's success appears to be particularly sensitive to a combination of factors: if there were any delays beyond the expected early 2024 completion, paired with only a two-day reduction in search time, the project would not be able to sustain the results. While a three-day time saving is the goal, the analysis suggests that failing to achieve this within the first two years post-implementation would still keep the EIRR and NPV within acceptable margins. However, if the project experiences over a year's delay and achieves no more than two days of search time savings, it would not be viable. This underscores the project's narrow margin for delays and the critical importance of achieving the anticipated efficiencies.

The analysis reproduces the ex-ante calculations. It is clearly presented in the spreadsheet linked. OVE notes that neither the original report, nor the current analysis, provides explanation for the following assumptions:

- 1) For the benefits, the analysis assumes a volume of 24,900 searches annually, which was the number of registered instruments in 2011 used in the ex-ante analysis. It is not clear whether this is a reasonable estimate of the annual transactions of the office or how plausible is to assume that every year, every registration document is searched once. It would have been useful to present the number of *actual transactions* (in paper) in a year or at least in a recent month to provide an assessment of the actual volume. Results presented are critically dependent on this parameter -for example, for the base scenario, halving the number of transactions, turns the VPN from \$3.66 million to -\$1.72 million. Without an idea of how plausible the volume of transactions might be, and lacking testing in the sensitivity analyses, it is very difficult to grant credibility to the overall CBA result.
- 2) The salary of the title search clerk is fixed at \$19,000/year, both in the ex-ante and ex-post analyses. This assumption is not clearly supported and could have been updated over the years, and, in addition, it was not tested in the sensitivity analyses.
- 3) There is a mention of a 1 million allocation for equipment upgrades in Table 4.1 but it is not clear how was this incorporated in the calculation spreadsheet. In addition, the total investment cost in the spreadsheet is \$13.4 million, not \$13 million as stated in table 4.1.

In light of the above observations, OVE disagrees with the Management's efficiency rating (Satisfactory according to 2.46 and Excellent according to Table 1) and assigns a Partly Unsatisfactory rating.

(Management: Satisfactory)

Efficiency rating	Partly unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### 1. Continuation of outcomes

The sustainability of the project depends significantly on the full commissioning of the Property Registration Business Solution (PRBS). The PCR argues that the government has maintained momentum on activities related to the project, with a strategic focus on finalizing the PRBS as it is vital for streamlining the property transfer process and, by extension, improving the business climate. The expected results, which are contingent on the system's full implementation, have been delayed, marking a primary concern for short-term sustainability. The economic analysis has flagged the sensitivity of the project's benefits to these delays, indicating that postponements beyond 2025 could undermine the investment's economic viability.

Addressing two fundamental challenges will be critical for the long-term sustainability of the project's outcomes. Firstly, there is a need to transition smoothly from a manual, paper-based system to the new technology-intensive environment created by the project. This requires robust systems for sustaining the operations of the three registry units—civil, business, and property registries—by integrating information technology solutions. Secondly, the success of the project will depend on the human resources framework, particularly the RGD's ability to secure approvals for necessary restructuring and to compete in the IT labor market to retain essential staff. The funding for staff remuneration does not appear to be a concern, but the compensation policies must remain competitive. With most targets met except for the final commissioning of the PRBS, short-term sustainability is generally assured. However, continued delays present an ongoing risk, leading to a satisfactory rating for sustainability, conditional on the resolution of outstanding contractual and technical issues.

### 2. Safeguards performance

This operation was originally classified as Category "C", meaning there were no significant negative environmental or social risks. Additionally, there were no socio-environmental liabilities anticipated because of the proposed reformulation.

In conclusion, considering that there are certain technical risks associated with the full commissioning of the PRBS, OVE agrees with the PCR's Satisfactory rating in sustainability.

Sustainability rating	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 9. OVERALL OUTCOME

The main aspects of the ratings achieved by the project are summarized below:

- The relevance rating is Satisfactory, as the project was aligned with the needs and priorities of Trinidad and Tobago, however, it was only aligned with the Bank's strategy in the country at the time of its approval and closure. Furthermore, the vertical logic presents some weakness in terms of considering the quality of the services provided by the RGD and the adoption of end users. The vertical logic was further weakened by the non-implementation of the PRBS.

## 9. OVERALL OUTCOME

- OVE rated the effectiveness as Partly unsatisfactory, the same rating given by Management. This is because only two of the three result indicators associated with the single objective of the operation achieved their goals.
- OVE rated efficiency as Partly unsatisfactory (Management's rating was Excellent). The CBA presented rests on assumptions and parameters that are not discussed in depth, nor are sensitivity analyses presented to show the robustness of the calculations to these determinations.
- OVE's sustainability rating, which coincides with Management's, is Satisfactory, due to the technical risk associated to the lack of full commissioning of the PRBS.

Considering the above, the overall performance of the project is rated as Partly unsuccessful.

(Management: Partly successful)

Overall outcome rating	Partly unsuccessful
------------------------	---------------------

## 10. BANK PERFORMANCE

### 1. Quality at entry

The PCR provides limited information regarding quality assurance at entry. The PCR argues that Bank's performance in the entry phase of the project was aligned with its strategic objectives, the national push for digitalization, and the service delivery challenges faced by the Registrar General's Department. The Bank's involvement built on a history of working with the country to introduce information technology solutions into public sector modernization efforts. Its assessment of the needs of the Registrar General's Department was precise, indicating a keen understanding of the department's requirements. Additionally, the Bank recognized the importance of robust stakeholder engagement and high-level commitment to support the project's success. This suggests that the Bank played a significant role in setting the stage for the project, ensuring its design was well-tailored to meet the intended modernization and efficiency objectives. However, in the project design phase the Bank did not anticipate that there could be problems with the impact indicator initially proposed (change in the percentile ranking of Trinidad and Tobago for registration of property), which, beyond the discontinuation of the Doing Business report, may not adequately measure the impacts of the project on the general objective of improving investment conditions in the country.

Quality at entry rating: Satisfactory

### 2. Quality of supervision

The evaluation of the Bank's performance during the implementation phase of the project highlighted a well-structured approach with robust fiduciary standards, as per the loan contract and accompanying manuals. However, feedback from the Executing Agency pointed to inconsistencies in the Bank's handling of key issues, likely due to changes in Team Leaders and adjustments in procurement policies over the project's eight-year duration. Despite these challenges, the Bank's supervision was satisfactory, with reasonable extensions of the disbursement deadline in response to project needs. The Bank also demonstrated notable flexibility and responsiveness, such as approving a rescoping proposal to overcome early

## **10. BANK PERFORMANCE**

implementation delays, allocating \$5.55 million to support the government's pandemic response, and reallocating \$1,471,500 to enhance the digital government agenda, all of which significantly contributed to the project's adaptability and alignment with strategic priorities. It is noteworthy that despite all these changes, there were few modifications to the originally established results and product matrices, as well as to the vertical logic of the project. However, there was little that the Bank could do to achieve the effective implementation of the PRBS, with the well-known consequences that this had in terms of the relevance, effectiveness, and efficiency of the project.

Quality of supervision rating: Satisfactory

(Management: Satisfactory)

<b>Bank performance rating</b>	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## **11. BORROWER PERFORMANCE**

According to the PCR, throughout the preparation and implementation stages of the project, the Borrower showed a strong commitment to its objectives, despite facing initial staffing and technical difficulties. Compliance with loan contract conditions and reporting commitments improved notably once these early challenges were addressed. However, procurement-related delays notably affected the start-up of the PRBS contract, coupled with a high turnover among the leadership staff of the Project Implementation Unit.

The project also suffered from the absence of formal project cycle management systems that would provide essential policy, strategic, and administrative guidelines, exacerbating the fragility of the procurement model for ICT acquisitions. This gap underscored the need for authorities to expedite the rollout of new procurement legislation, a critical factor as ongoing procurement management issues continued to delay the project, particularly in finalizing contractual variations with the PRBS service provider.

Moreover, stakeholder feedback from the Project's Exit Workshop further highlighted that both the design and rollout phases of the PRBS could have benefited significantly from the availability of operational guidelines for an interoperability framework and greater engagement with line-level system users. This feedback underscores the importance of robust management structures and user-centric approaches in enhancing project implementation and effectiveness.

For these reasons, OVE agrees with Management that the borrower's performance was Partly unsatisfactory.

<b>Borrower performance rating</b>	Partly unsatisfactory
------------------------------------	-----------------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The PCR reports a total of 8 findings and recommendations and OVE considers that these recommendations are relevant and supported by the evidence presented in the PCR. The following issues stand out. First, a crucial finding was the timely approval of the rescoping

## **12. LESSONS LEARNED**

proposal in 2017, which was pivotal in refocusing efforts towards critical outputs necessary for maintaining the project's integrity. This adjustment was instrumental in advancing both the implementation and disbursement agendas, showcasing the importance of flexible and committed stakeholder engagement in complex projects.

Another significant issue was the deviation from the mandated project management structure, which led to governance challenges. The project's performance was also affected by procurement-related delays and high turnover rates among the leadership of the Project Implementation Unit, which created an environment of uncertainty. These organizational issues underline the necessity for stronger and more consistent governance and operational structures.

The recommendations underscore the need for improved monitoring and proactive planning, particularly in managing the procurement process and maintaining effective communication channels. Additionally, it suggests the inclusion of contingency planning to manage risks associated with disruptive events like pandemics, which had a profound impact on project timelines and effectiveness. Addressing these types of issues is vital for ensuring the sustainability and success of similar future initiatives.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR covers all dimensions required by the PCR Guidelines. Presents clear, data-supported evidence, analyzes each core and non-core criterion, and cites relevant documentation on the Bank and country strategy to streamline the property registration process. However, there are opportunities for improvement in the relevance analysis, particularly in relation to threats to the design logic at project entry and the potential weakening of the logic during implementation due to lack of PRBS implementation. In the assessment of the effectiveness of the operation, it is not clear why the results matrices shown in tables 2 and 3 of the PCR assign an achieved value of 77 days for result indicator 1 (i.e. number of days required to complete recall of a purchase/sale of a property in the RGD), even though the PCR itself recognizes that it was not possible to measure this indicator due to the non-implementation of the PBRS. Therefore, these tables lead to misinterpretations of the failure to achieve the goal of said indicator. Additionally, the main text of the PCR assigns a rating of Satisfactory to the efficiency of the operation, even though the true rating used by Management to calculate the overall performance score was Excellent. The evaluation of the efficiency of the operation omits to discuss the setting of certain parameters that are key in the analysis, nor is the sensitivity of the results to said decisions corroborated.

<b>Quality of PCR rating</b>	Fair
------------------------------	------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO			
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria		
<b>Número(s) de proyecto</b>	UR-L1098		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3398/OC-UR		
<b>Monto original</b>	US\$12.000.000		
<b>Año de aprobación</b>	2014		
<b>Fecha original de cierre</b>	13/02/2020		
<b>Fecha real de cierre</b>	23/12/2022		
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión		
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>			
<b>Prestatario</b>	República Oriental del Uruguay		
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Economía y Finanzas		
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado		
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>	
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$15.000.000 (BID US\$12.000.000, GdU US\$3.000.000)	US\$11.704.266 (BID US\$10.701.821, GdU US\$1.002.445)	
<b>Cofinanciamiento</b>	-	-	
<b>Monto cancelado</b>	US\$1.298.179		

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente infructuoso	Infructuoso
<b>Relevancia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Satisfactorio
<b>Efectividad</b>	Insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Excelente	Excelente
<b>Calidad del PCR</b>	Regular	
<b>Validado por:</b>	Gabriela Pérez Yarahúan	
<b>Revisado por:</b>	Ana María Linares	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del proyecto fue mejorar la eficiencia en la gestión de recursos presupuestales mediante el fortalecimiento de la gestión de la información en el ciclo presupuestal, lo cual comprende: (i) generación, a nivel de cada organismo estatal, de la información necesaria para apoyar la formulación y ejecución del presupuesto; y (ii) incorporación de esta información, tanto a nivel de los organismos estatales, como del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en los procesos de toma de decisiones de asignación y ejecución presupuestaria.

El objetivo es idéntico en la Propuesta de Préstamo (PP) (Documento PR-4252), el Contrato de Préstamo (CP) y el PCR. El PCR afirma que el proyecto giró básicamente en torno a la generación de información para la gestión presupuestaria y establece dos objetivos específicos de desarrollo, con base en el objetivo original. OVE está de acuerdo con esta formulación de objetivos específicos y los toma como base para la presente validación:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Generación –a nivel de cada organismo estatal— de la información necesaria para apoyar la formulación y ejecución del presupuesto.
Objetivo 2	Incorporación de la información generada –tanto a nivel de los organismos estatales como del MEF— en los procesos de toma de decisiones de asignación de recursos y ejecución presupuestaria

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Fortalecimiento del Órgano Rector de la Gestión Económico-Financiera** (US\$2.023.050 monto original; US\$1.149.439 monto ejecutado). Este componente preveía mejorar la capacidad de gestión económico financiera del MEF mediante el desarrollo e implementación de: (i) instructivos para la presentación de información por parte de los organismo estatales; (ii) sistema para la articulación de la información de ejecución económico-financiera con la cantidad de servicios provistos por los organismos; (iii) servicios de interoperabilidad en la plataforma de la Agencia de Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC); (iv) protocolos para los procesos de análisis y apoyo a la toma de decisiones de la UPN respecto a la asignación y re-asignación de recursos; (v) índice de la calidad de la información de sustento de solicitudes de modificaciones presupuestales durante el ejercicio fiscal, y difusión a los organismos estatales; (vi) plan de gestión de cambio y capacitación del personal del órgano rector; (vi) plan de gestión de cambio y capacitación del personal del MEF; y (vii) estrategia de difusión del Programa hacia organismos estatales.

**Componente 2: Fortalecimiento de Sistemas de Información y Gestión en Organismos Estatales** (US\$11.250.536 monto original; US\$9.111.968 monto ejecutado). Este componente preveía contribuir a la formación de sistemas de información más completos e integrados en una muestra de organismos estatales, así como incorporar información en las decisiones de formulación y ejecución del presupuesto. Este componente preveía la realización de un diagnóstico sobre el estado de generación de información que permitiría definir los alcances de las intervenciones del proyecto. Se incluía realizar: (i) Proyectos de mejora de gestión presupuestaria y de la información en los organismos participantes; (ii) desarrollo y adopción de instrumentos de análisis de datos y apoyo a la toma de decisiones; (iii) capacitación de

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

funcionarios en el uso de las nuevas herramientas y metodologías de trabajo; (iv) estudios relacionados a procesos de mejora de gestión y al uso de información en procesos decisoriales realizado; y (v) talleres de intercambio de mejores prácticas realizados.

El programa no tuvo cambios en el planteamiento de sus objetivos o componentes. El proyecto tuvo una extensión de 34 meses de su fecha original de cierre.

#### **5. RELEVANCIA**

##### **1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país**

Al momento de aprobación del programa, la propuesta de préstamo señalaba que, aunque Uruguay había tenido avances importantes en materia de gestión presupuestaria en años recientes, persistían prácticas que generaban ineficiencias en la planificación, y ejecución del presupuesto público. En particular, se había observado que las previsiones de presupuesto de los organismos estatales no se adecuaban en muchos casos a sus requerimientos financieros reales. Esto se traducía en subejecución del presupuesto anual aprobado por un lado (alrededor del 5% al momento del diseño del proyecto) y en la necesidad de otorgamiento de refuerzos de presupuesto para complementar la asignación de algunos programas, por el otro (18% para una muestra seleccionada de organismos estatales). El documento anotaba que estos problemas se relacionaban directamente con deficiencias en la disponibilidad y utilización de la información sobre aspectos claves de la gestión, tanto en el organismo rector como los demás organismos estatales, lo que a su vez limitaba la adecuada estimación de las necesidades de recursos y, por lo tanto, llevaba a incurrir en excesos o déficits de los montos asignados en el presupuesto anual. Estas prácticas a su vez generaban costos financieros derivados de la mayor disponibilidad de reservas que el organismo rector, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debía mantener para atender los requerimientos presupuestales. Además, esto generaba que se incrementaran los costos administrativos derivados del tiempo asignado a recopilar la información caso por caso en ausencia de protocolos para la toma de decisiones. Durante la ejecución del programa, el proyecto se alineó a la tercera etapa del proceso de reforma de la gestión presupuestaria en su etapa de mejora de calidad del gasto público<sup>1</sup>.

Sobre la base de este análisis, OVE considera que, tanto a la entrada como durante la ejecución, los objetivos del proyecto UR-L1098 estuvieron adecuadamente alineados a las necesidades del gobierno uruguayo de hacer más eficiente la gestión presupuestaria por medio del fortalecimiento de la generación y el uso de la información en los organismos estatales, y en el MEF.

##### **2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas**

La Estrategia del Banco con el país (EBP) 2010-2015, (GN-2626) vigente al momento de la aprobación del programa incluía un objetivo estratégico de “Mejora de la gestión presupuestal y consolidación de la gestión por resultados”, con el cual estuvieron alineados los objetivos del programa. Durante su ejecución, el programa estuvo alineado con la EBP 2016-2020 (GN-

<sup>1</sup> Borchardt, Michael. 2018. "El cambio y su necesidad." XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guadalajara, México: CLAD; y en el Documento para la transición 2019, de la UPN.

## 5. RELEVANCIA

2836) que incluyó un objetivo estratégico relacionado con “Fortalecer los sistemas de gestión pública”, y cuyo resultado esperado era la “mejora de la gestión presupuestal”. En su cierre, la operación estuvo alineada con la EBP (2021-2025) (GN-3056), en la que se estableció el objetivo estratégico de “Generación de eficiencias y sostenibilidad de las políticas públicas”, cuyo resultado esperado se estableció como “reducción del crecimiento del gasto público”.

Finalmente, el programa estuvo alineado con las prioridades establecidas en la Estrategia Institucional del Banco (2010-2020).

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)**

OVE considera, por una parte, que el diseño del proyecto describe con suficiente detalle las necesidades del país en la gestión presupuestal y financiera, tanto del órgano rector, para el fortalecimiento en su rol en el análisis y toma de decisiones de asignación y reasignación del presupuesto, como de los organismos estatales en la generación de información de sustento para las solicitudes de refuerzo presupuestal. Por otra parte, los productos en la matriz de resultados se encuentran plenamente diferenciados, son congruentes y necesarios para el logro de los componentes, y éstos son necesarios para el logro de los objetivos específicos de desarrollo que se plantean. El diseño del proyecto incluía la formulación y difusión de reglas y estándares para la presentación de información por parte de organismo estatales, el desarrollo de un sistema para la articulación de la información de ejecución económico-financiera, servicios de interoperabilidad, capacitación de los funcionarios del órgano rector y una estrategia de difusión del Programa. Dichos productos son conducentes para el fortalecimiento del órgano rector (componente 1), lo cual es necesario para el logro del objetivo de generación de información para la gestión presupuestal (OED1). Asimismo, el proyecto contemplaba la ejecución de proyectos de mejora de gestión presupuestaria en organismos estatales participantes, herramientas metodológicas de análisis de datos, capacitación de funcionarios públicos de las entidades y talleres de intercambio de mejores prácticas. Dichos productos facilitarían el fortalecimiento de sistemas de información y gestión en organismos estatales (componente 2), lo cual permitiría el logro del segundo objetivo de incorporación de la información para la toma de decisiones en los procesos de asignación y ejecución presupuestal (OED2). Adicionalmente, el PCR y la PP señalaron evidencia, a través de proyectos previos e investigación cualitativa aplicada en América Latina, que sirve de fundamentación para la lógica vertical del proyecto.

El PCR afirma que es difícil identificar la cadena causal y la contribución de cada uno de los productos por componente con los resultados vinculados a los objetivos específicos de desarrollo y asigna la calificación de parcialmente insatisfactorio a la dimensión de relevancia. OVE no concuerda con esta apreciación, por cuanto los objetivos específicos están acotados y se considera plausible que las actividades previstas lleven al logro de los resultados esperados. Considerando las directrices para la elaboración del PCR, y el análisis presentado, la calificación que OVE asigna a relevancia es de satisfactorio.

<b>Calificación de relevancia</b>	Satisfactorio
-----------------------------------	---------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El proyecto fue aprobado el 16 de diciembre de 2014 y alcanzó la elegibilidad el 03 de junio de 2015. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, la matriz de resultados registrada en el PMR del primer ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación (PMR+E) es considerada para la presente validación. Por lo tanto, OVE considera el PMR enero-junio (primer periodo) de 2015 para propósitos de esta validación. El último PMR elaborado antes del cierre del programa fue el del ciclo de Sep/22, correspondiente al periodo enero-junio de 2022.

### 1. Análisis por objetivo

#### Objetivo 1: Generación a nivel de cada organismo estatal de la información necesaria para apoyar la formulación y ejecución del presupuesto

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Índice de desarrollo de los sistemas de información sobre gestión de servicios mejorado (metodología original)	Índice	4.6	5.8	NA	NA	0
* Índice de desarrollo de los sistemas de información sobre gestión de servicios mejorado (metodología modelo de madurez de la gestión financiera)	Índice	5.9	7.4	7.1	86%	.86
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						0.43
* Indicador agregado en el PCR.						

El indicador 1.1 y su línea base se establecieron a partir de una metodología aplicada a una muestra de 6 organismos estatales<sup>2</sup>, realizada por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) a petición del MEF. Dicho índice contemplaba las siguientes dimensiones: i) disponibilidad de un catálogo de servicios; ii) disponibilidad de sistemas de información para dar seguimiento a las metas de producción y iii) procesos para garantizar la calidad de los indicadores de seguimiento. En la PP se anotaba que la línea de base y meta del indicador serían recalculados una vez se definieran los 10 organismos beneficiarios acotando que la meta sería que *todos* los organismos participantes mejoraran el valor del índice en un 25%. Sin embargo, no se incluyeron cambios en la línea base y la meta en los PMRs durante toda la ejecución del proyecto.

El reporte final de evaluación anota que, durante la ejecución, y en acuerdo con el Banco, el Programa contrató una consultoría especializada para mejorar los instrumentos de diagnóstico y monitoreo a partir de la cual se desarrolló un nuevo índice. El nuevo índice se relaciona con la gestión administrativa, financiera y presupuestal con cinco dimensiones: i) elaboración y gestión del presupuesto; ii) sistemas; iii) adquisiciones y contratos; iv) finanzas y contabilidad; y v) monitoreo de la gestión. El PCR, siguiendo el reporte final de evaluación de 2022, propone

<sup>2</sup> De acuerdo con el PCR (nota al pie 11), las seis entidades de la muestra inicial eran DNA, DGI, MI, ANEP, INAU y ASSE.

## 6. EFECTIVIDAD

el recálculo de la línea de base y meta del índice a 5.9 y 7.4, respectivamente, aplicando el nuevo índice y reporta que el valor del indicador (7.1) no alcanzó la meta revisada, con un logro de 86%, debido a que uno de los organismos estatales intervenidos por el proyecto (la Dirección General de Educación Inicial y Primaria, DGEIP), con la más alta proporción del presupuesto público entre éstos, tuvo un desempeño por debajo de la meta establecida.

Debido a que no se realizó la medición del indicador con la metodología original y que el nuevo índice no se incluyó en el PMR, OVE considera, para efectos de esta validación, esta medición como un indicador que se agregó durante la ejecución del proyecto. De esta manera, la tasa de logro del objetivo fue de 0.43, lo que implica una calificación de insatisfactorio.

### Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

#### **Objetivo 2: Incorporación de la información necesaria, tanto a nivel de los organismos estatales como del MEF, para la toma de decisiones en los procesos de asignación y ejecución presupuestaria**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Porción de las propuestas presupuestales, enviadas al MEF, que se encuentran sustentadas y explicitadas a partir de estimaciones de costos y metas de producción y prestación de servicios	Porcentaje	0%	30%	33%	110%	1
2.2 Porción de las propuestas presupuestales, enviadas al MEF, que consideran estimaciones de demanda de servicios en su formulación, cuando corresponda	Porcentaje	0%	30%	100%	333%	0
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0.5

Los indicadores 2.1 y 2.2 se definieron en la matriz de resultados de la PP como el porcentaje promedio del monto de presupuesto solicitado sustentado en estimaciones de costos (indicador 2.1) y en estimaciones de la demanda de bienes y servicios (indicador 2.2) para las entidades beneficiadas por el Programa<sup>3</sup>. La línea base se estimó con base en 6<sup>4</sup> entidades y la meta establecida para ambos indicadores se mantuvo sin cambios en 30%. Estas definiciones se mantuvieron inalteradas en el PMR+E y durante la ejecución del proyecto.

<sup>3</sup> Establecido por la fórmula para dichos indicadores como:  $(E_1 + E_2 + \dots + E_6)/6$ , donde,  $E_i$  es el porcentaje del monto del presupuesto solicitado por la entidad  $i$  sustentado en estimaciones de costos (indicador 2.1) o porcentaje del monto del presupuesto solicitado por la entidad  $i$  sustentada en estimaciones de demanda de bienes y servicios (indicador 2.2).

<sup>4</sup> Dirección General de Aduanas, Dirección General Impositiva, Ministerio del Interior, Administración Nacional de Educación Pública, el Instituto del Niño y el Adolescente y la Administración de Servicios de Salud.

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR reporta que con respecto al indicador 2.1, el MEF reporta que la tercera parte del presupuesto incremental solicitado por las entidades de la muestra consideró estimaciones de costos y metas de producción y prestación de servicios en sus cálculos. El valor superó la meta.

Con respecto al indicador 2.2., el reporte de evaluación presenta en el anexo III una tabla con ocho entidades (nueve conceptos de presupuesto) con un indicador dicotómico (si/no) del cumplimiento de la fundamentación de la solicitud de presupuesto. Esto indica que el resultado reportado se refiere al número de entidades que presentaron propuestas presupuestales con estimaciones de demanda de bienes y servicios (2.2), y no corresponde con la forma de cálculo del indicador (porcentaje promedio del monto de presupuesto solicitado sustentado en estimaciones de la demanda de bienes y servicios). Por lo tanto, OVE le asigna un logro de cero a este indicador.

Adicionalmente, el PCR señala que no se realizó la evaluación de impacto que, de acuerdo con la propuesta de préstamo, preveía una metodología de diferencias en diferencias cuyo grupo de comparación eran las unidades ejecutoras no intervenidas con el programa. Tampoco se muestran datos para las unidades no intervenidas que permitiera apuntar a la posible contribución efectiva del programa. El PCR anota también que algunos de los productos no cumplieron en totalidad las metas esperadas (instructivos, protocolos, sistemas, herramientas metodológicas y la instalación de los sistemas de planeación de recursos en los organismos del estado) y que, para el cálculo del valor alcanzado de los indicadores, un 44% de las asignaciones presupuestales de la muestra tomada correspondían a aumentos salariales, generales o acotados a una parte de los funcionarios. Estos dos factores, el cumplimiento parcial de los productos, por un lado, y por otro, la estimación de logro de los indicadores de resultado contando propuestas de asignaciones salariales a los funcionarios en la muestra, sin que sea claro que cumplieran con el espíritu de que las propuestas incluyeran estimaciones de costos y metas de producción y prestación de servicios, y de demanda de servicios, cuestionan la validez de la medición de los resultados.

Con base en lo anterior y de acuerdo con las Guías de PCR, OVE califica el logro del objetivo 2 como insatisfactorio (Administración: excelente).

### Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

## 2. Productos

De los doce productos planeados, el programa modificó las metas previstas en nueve de ellos (al alza para 6 y a la baja para 3). Del componente 1, se tuvo un cumplimiento en productos del 87%, los tres productos que no cumplieron con sus metas actualizadas (1.1, 1.2 y 1.4) corresponden a instructivos, protocolos y sistemas. Para el segundo componente, dos productos no cumplieron con sus metas actualizadas (2.1 y 2.2). El producto que promovía Sistemas de Gestión de Recursos Públicos (GRP) representó una parte importante de la operación, con una inversión significativa destinada a este fin. Aunque se logró implementar la solución GRPUy (Government Resource Planning de Estado Uruguayo) en 18 organismos del Estado, este enfoque cambió desde soluciones individuales GRP a una plataforma estandarizada. Este ajuste representó un cambio en la estrategia de implementación. El producto 2.2, herramientas para el análisis de datos y apoyo a la toma de decisiones incumplió la meta.

## 6. EFECTIVIDAD

Con base en la calificación de insatisfactorio en el objetivo 1 (con un nivel de logro de .43) y de insatisfactorio en el objetivo 2 (nivel de logro de .5), la calificación general de efectividad es de *Insatisfactorio*.

Calificación de efectividad	Insatisfactorio
-----------------------------	-----------------

## 7. EFICIENCIA

La propuesta de préstamo del proyecto presentó un análisis costo-beneficio ex ante (CBA). El PCR no incluyó el análisis ex post. Por esta razón se considera el análisis de sobretiempos y sobrecostos (CTOA) para realizar la valoración. El proyecto estuvo clasificado en "Alerta" según la clasificación validada durante el periodo 2015 de ejecución (enero-diciembre 2015). De conformidad con las Guías de PCR, OVE asigna la calificación de insatisfactorio al criterio de eficiencia.

Calificación de eficiencia	Insatisfactorio
----------------------------	-----------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El gobierno del Uruguay ha promovido iniciativas en 2023 para impulsar un nuevo programa para consolidación de la gestión presupuestaria y financiera (UR-L1193) que se extienda a más áreas y unidades ejecutoras. Además, en diciembre de 2022, se crea el Comité de Gobernanza de Procesos y Soluciones Transversales, en el cual participan el MEF, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República, la Oficina Nacional de Servicio Civil, la Agencia de Evaluación de Política Pública, entre otros organismos. Este comité permitirá dar continuidad al Programa. El PCR argumenta que no se observa que tras la finalización de la operación persistan los riesgos inicialmente identificados para la continuación de las productos y sistemas alcanzados. Sin embargo, se anota en la evaluación final que, a pesar de los avances, la cobertura de los sistemas integrados de gestión en el universo de entidades es todavía bastante incipiente. Por esto, puede haber algún riesgo menor que no se continúe el apropiamiento de los sistemas o que por cambios de autoridades no se mantenga la prioridad en el tiempo. En consecuencia, OVE califica la sostenibilidad como Satisfactoria.

### 2. Desempeño de salvaguardias

Esta operación fue clasificada como categoría "C", por lo que no requirió de una evaluación ambiental, consultas ni medidas de mitigación ambiental específicas.

El programa tiene una calificación de riesgo ambiental y social baja.

Calificación de sostenibilidad	Satisfactorio
--------------------------------	---------------

## 9. RESULTADO GENERAL

Los objetivos del proyecto estuvieron alineados a la necesidad del gobierno del Uruguay de generar y utilizar la información presupuestal en los organismos estatales y en el MEF para eficientar la gestión presupuestaria. Estos objetivos también se alinean con las Estrategias de País del Grupo BID para el periodo (2010-2025), en materia de mejora de la gestión presupuestaria y el fortalecimiento de la gestión pública en general.

La relevancia del proyecto fue calificada como satisfactoria con base en una lógica vertical adecuada y alineación estratégica con las necesidades de desarrollo y con las prioridades del MEF y del Banco. En efectividad, el proyecto no demostró cumplimiento con la mayoría de los indicadores para los dos objetivos específicos esperados con lo cual se calificó como insatisfactorio. El proyecto no tiene un análisis costo-beneficio o costo-efectividad ex post por lo cual su calificación en eficiencia fue insatisfactoria, a partir del CTOA. La sostenibilidad del proyecto se califica como satisfactoria dado el análisis de riesgos remanentes para aquellos productos y resultados alcanzados, que pudieran ser sostenibles en el tiempo.

Calificación de resultado general	Infructuoso
-----------------------------------	-------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

En su fase de preparación, el proyecto identificó claramente el problema que se buscaba atender, las condiciones existentes y los avances realizados por el país en materia de gestión presupuestaria. También se identificaron experiencias previas del Banco al apoyo en la mejora de la gestión presupuestal y la literatura pertinente que respaldaba los resultados de este tipo de intervención. La DEM muestra una adecuada calidad de matriz de resultados. El proyecto previó esquemas de implementación apropiados mediante la coordinación con el OE y una Unidad Coordinadora de Proyecto en el MEF y recursos para apoyar la gestión del proyecto y la coordinación con otras instituciones gubernamentales como la AGESIC. El proyecto planteó un esquema de seguimiento por parte del BID, por medio de misiones de supervisión, reuniones anuales con el Organismo Ejecutor y previó una evaluación intermedia, una final y una de impacto.

Calificación de calidad de la preparación: Excelente

### 2. Calidad de la supervisión

La supervisión del proyecto permitió la identificación de retos y oportunidades en la implementación al inicio de la operación que permitió por un lado modificar el diseño de soluciones individuales de GPR para cada organismo a una plataforma estandarizada, por otro, la modificación de las metas al alza en 6 productos, reflejando un alcance mayor al considerado inicialmente en algunos de éstos. Sin embargo, el proyecto no realizó la evaluación de impacto prevista y tampoco actualizó durante la ejecución las estimaciones de la línea de base o los indicadores establecidos en la matriz de resultados original que hubiera facilitado la supervisión, todo esto anticipado en el Plan de Monitoreo y Evaluación presentado a la aprobación.

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

En el PCR reporta un desempeño excelente del prestatario.

La Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), que contó con dos gerencias, hizo posible una interacción adecuada entre el Banco, el MEF y los organismos participantes. La ubicación de la UCP en el organismo rector de la gestión presupuestal, aunado a la experiencia y conocimiento de la responsable, permitió que los aspectos y retos relevantes en la implementación del programa fueron abordados oportunamente.

Calificación de desempeño del prestatario	Excelente
---	-----------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR incluye, en su sección de hallazgos y recomendaciones, algunas lecciones que pueden ser valiosas para mejorar otras operaciones con objetivos afines. Entre estos destacan:

- La experiencia previa del Banco y un diagnóstico inicial adecuado son elementos relevantes para apoyar a las autoridades del país en la definición de aspectos centrales de la operación. Sin embargo, el diagnóstico debe incluir las capacidades institucionales, no sólo a nivel agregado sino de también de los organismos estatales en los que se busca intervenir.
- La necesidad de incluir en el diseño de este tipo de proyectos un modelo conceptual y de gobernanza que permita identificar los procesos principales, las reglas de negocio, los requerimientos funcionales básicos, la interoperabilidad con otros sistemas troncales, los sistemas tecnológicos que deben respaldar los procesos, la arquitectura tecnológica y los modelos de gestión del proceso presupuestario en las distintas entidades. Este modelo permite tener una referencia de la evolución de la gestión presupuestaria.
- Para fortalecer la credibilidad de este tipo de proyectos es indispensable generar evidencia rigurosa sobre sus efectos y los retornos económicos mediante evaluaciones de impacto y análisis costo-beneficio o costo-efectividad.

## 13. CALIDAD DEL PCR

El informe presenta una adecuada discusión de la alineación estratégica y con las necesidades del país; también señala elementos importantes que justifican la relevancia del diseño. Sin embargo, no presenta una argumentación transparente sobre lo que apunta como dificultades en la cadena causal en la teoría de cambio del proyecto, al mismo tiempo que detalla la experiencia previa y estudios que respaldan los beneficios de este tipo de intervenciones. La sección sobre efectividad presenta los resultados obtenidos en los objetivos específicos de desarrollo sin la claridad necesaria sobre la aplicación de las fórmulas para el cálculo de los indicadores o la referencia a fuentes o documentos para su verificación, y basa la calificación

### **13. CALIDAD DEL PCR**

únicamente en la ausencia de un análisis contrafactual estricto. El PCR no incluye un análisis de eficiencia ex post. La sección de hallazgos y recomendaciones presenta razones para la necesidad de la aplicación de modelos conceptuales que vincule apropiadamente los elementos de este tipo de proyectos y la necesidad de diagnósticos más detallados a nivel de organismos ejecutores. Discusión que hubiera sido relevante incorporarla en la sección de diseño del programa.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Regular
--	---------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Programa de Mejora de los Servicios Públicos y de la Interacción Estado-Ciudadano			
<b>Número(s) de proyecto</b>	UR-L1109			
<b>Número(s) de préstamo</b>	3625/OC-UR			
<b>Monto original</b>	US\$35.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2015			
<b>Fecha original de cierre</b>	2/26/2021			
<b>Fecha real de cierre</b>	9/12/2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>				
<b>Prestatario</b>	República Oriental del Uruguay			
<b>Unidad ejecutora</b>	Agencia para el desarrollo del gobierno de gestión electrónica y la sociedad de la información y del conocimiento (AGESIC)			
<b>Sector</b>	Reforma y modernización del Estado			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$40.000.000 (BID US\$35.000.000 GdU US\$5.000.000)	US\$39.9015.583, (BID US\$34.964.714 GdU US\$4.050.869)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$ 0	US\$ 0		
<b>Monto cancelado</b>			US\$35.285,29	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente exitoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Excelente
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del Banco</b>	Excelente	Excelente
<b>Desempeño del prestatario</b>	Excelente	Excelente
<b>Calidad del PCR</b>		Bueno
<b>Validado por:</b>	Lina Pedraza	
<b>Revisado por:</b>	Bertha Briceño	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del programa fue contribuir a la reducción de los costos transaccionales de la interacción de ciudadanos y empresas con la administración central, por medio de la simplificación de los trámites, la ampliación de la cobertura de los servicios en línea y la promoción del acceso de los ciudadanos, particularmente los de segmentos de menores ingresos, a dichos servicios. La propuesta y contrato de préstamo no identifican objetivos específicos. Sin embargo, la propuesta identifica como resultados esperados en la matriz de resultados los siguientes: i) costos de transacción para los ciudadanos reducidos; ii) costos de transacción para los empresarios reducidos y iii) uso de los servicios en línea por los ciudadanos incrementado. El PCR identifica estos resultados esperados como objetivos específicos.

Para efectos de validación, OVE toma los siguientes objetivos:

Número de objetivo	Nombre del objetivo
<b>Objetivo 1</b>	Costos de transacción para los ciudadanos reducidos
<b>Objetivo 2</b>	Costos de transacción para los empresarios reducidos
<b>Objetivo 3</b>	Uso de los servicios en línea por los ciudadanos incrementado

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

**Componente 1: Desarrollo de herramientas para la simplificación y modernización tecnológica de los servicios** (US\$11.982.444 monto original; US\$17.220.426,35 monto ejecutado). Su objetivo fue fortalecer la oferta de herramientas de uso común que ayuden a los organismos públicos a simplificar y digitalizar sus trámites y procedimientos. Para ello, el componente preveía financiar el desarrollo y actualización de soluciones e instrumentos digitales.

**Componente 2: Implementación de la simplificación y digitalización de trámites a nivel sectorial** (US\$21.840.674 monto original; US\$18.400.999,39 monto ejecutado). Este componente tenía por objetivo apoyar a las agencias gubernamentales de la administración central a implementar la simplificación y puesta en línea de sus trámites. El componente preveía financiar la prestación de asistencia técnica a todos los organismos de la administración central.

**Componente 3: Gestión de la relación Estado Ciudadano** (US\$ 5.485.034 monto original; US\$3.523.976,45 monto ejecutado). El objetivo del componente fue sentar las bases para un nuevo modelo de relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos a partir de la personalización de los servicios, un enfoque multicanal y la consolidación de espacios de participación y colaboración ciudadana en la gestión de los servicios públicos. Este componente preveía financiar campañas de promoción, encuestas, desarrollo de aplicaciones para brindar asistencia a los ciudadanos, sistema de gestión de relaciones con los ciudadanos, entre otros.

El proyecto no fue formalmente reestructurado, ni hubo cambios a la matriz de resultados después del Plan de arranque. Los resultados y objetivos previstos, así como sus indicadores no variaron desde la aprobación del proyecto, hasta el cierre del mismo.

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

Al momento del diseño de la operación, Uruguay ocupaba una buena posición en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas. En 2015 el país ocupaba el lugar 26 del ranking general y la posición 14 en el ranking del índice de servicios en línea sobre un total de 193 países. Sin embargo, los costos de transacción para los ciudadanos y empresas al realizar trámites eran elevados. Para los ciudadanos correspondía en promedio a 65% de su ingreso por hora. En el caso de las empresas, el tiempo destinado al pago de impuestos, por ejemplo, equivalía a 312 horas por año, un 70% más que en los países de la OCDE.

Según datos de AGESIC, en 2015, existía un total de 1.434 trámites de la Administración Central para ciudadanos y empresas. De este total, solo 157 trámites (11% del total) podían realizarse en línea de principio a fin, mientras que otros 146 trámites (10% del total) podían ser iniciados en línea. En consecuencia, se procuró digitalizar el 79% no presencial y así ahorrar a los ciudadanos tiempo y costos.

En este contexto, el Gobierno de Uruguay creó el programa 100% trámites en línea, con el objetivo de impulsar la disponibilidad de los trámites y servicios de la administración central y otras entidades públicas por vía electrónica. Este programa formó parte de la agenda estratégica del gobierno para el periodo 2015-2020.

La relevancia y oportunidad del proyecto se potenció en 2020 con la llegada de la pandemia del Covid-19, permitiendo que los organismos públicos pudieran mantener sus servicios a la ciudadanía, a pesar de las restricciones a la asistencia de funcionarios y ciudadanos a sus oficinas.

### 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

Al momento de la aprobación de la operación, el programa estuvo alineado con la Estrategia del Banco con el país (EBP) vigente 2010-2015 (GN-2626) que buscaba aumentar el uso y difusión de herramientas de *e-government* bajo el objetivo estratégico de mejora de la gestión del Estado. Durante la ejecución, el programa estuvo alineado con la EBP 2016-2020 (GN-2836) mediante el objetivo de fortalecimiento de la gestión del estado, apoyando la mayor eficiencia de las instituciones públicas y el fortalecimiento de la gestión urbana y departamental. Bajo este objetivo, la EBP propuso la simplificación de trámites y la implementación de soluciones de gobierno electrónico. Sin embargo, la EBP no incluyó un resultado esperado relacionado con este objetivo. Finalmente, durante el cierre, gobierno electrónico dejó de ser un objetivo de la estrategia del Banco con el país y pasó a ser un área transversal. Así, el programa se alineó con la EBP 2021-2025 (GN-3056) mediante el área transversal de transformación digital, que tiene como objetivo lograr mayor eficiencia, efectividad y transparencia del Estado.

El programa también fue consistente con la actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) que incluye como indicador el número de entidades gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen sus herramientas tecnológicas y gerenciales para mejorar la provisión de servicios públicos.

## 5. RELEVANCIA

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

En general, los productos del programa estaban asociados a los resultados y objetivos asociados. El programa buscaba contribuir a la reducción de los costos transaccionales de la interacción de ciudadanos y empresas con la administración central. Para ello, se previeron intervenciones complementarias relacionadas tanto con la oferta como con la demanda de trámites y servicios. Por el lado de la oferta (componentes 1 y 2), el programa pretendía realizar i) acciones de tipo transversal que involucraran el desarrollo o actualización de herramientas puestas a disposición de los organismos estatales por parte de AGESIC y ii) intervenciones de tipo vertical, vinculadas al desarrollo e implantación, en la administración central, de soluciones para cada tipo de trámite, con base en la combinación de las herramientas disponibles. Por el lado de la demanda (componente 3), el programa pretendía promover el uso del canal en línea, así como una mayor participación de los ciudadanos en la revisión y simplificación de los trámites. La cadena causal definida al momento del diseño del programa se mantuvo a lo largo de toda la fase de ejecución y al cierre. Los objetivos definidos desde la aprobación se mantuvieron vigentes, así como las actividades específicas para lograrlos.

En resumen, los objetivos del programa estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo del país y fueron consistentes con la EBP vigentes al momento de la aprobación del programa, así como durante su ejecución. Durante la ejecución, no se evidenció ningún desajuste del diseño con el contexto del proyecto o las realidades del país. El marco conceptual en el que se basa el diseño del programa es robusto y la lógica vertical del programa es clara y sólida. Con base en esta información, OVE está de acuerdo con la calificación del PCR para este componente de *Excelente*.

Calificación de relevancia	Excelente
----------------------------	-----------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020.

El programa fue aprobado el 14 de diciembre de 2015 y alcanzó la elegibilidad el 13 de junio de 2016. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados hasta después de la elegibilidad y reflejados en el PMR enero-junio 2016 (primer periodo) son considerados para esta validación. De acuerdo con las Directrices para PCR (¶2.4), pasado el PMR del ciclo siguiente a la fecha de elegibilidad de la operación, solo se pueden incluir indicadores adicionales para medir el logro de objetivos si son aprobados e incluidos en Convergencia por SPD durante la implementación del proyecto. Así, OVE solo considera indicadores agregados después del PMR+E si estos fueron agregados durante la ejecución del proyecto, es decir, hasta el último PMR de la etapa 2 del ciclo de proyecto. Al momento de PCR o cierre (etapa 3 del ciclo de proyecto) OVE también pudiera considerar indicadores adicionales introducidos como proxy sólo para un indicador para el cual no hubiese información disponible o se haya descontinuado la fuente de información por fuerza mayor, o para los casos en los que la matriz de resultados durante la ejecución no contara con ningún indicador para medir el logro del objetivo (¶2.3, ¶2.5, ¶3.7 y ¶3.8).

### 1. Análisis por objetivo

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 1: Costos de transacción para los ciudadanos reducido

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Costo promedio (CP) del trámite para un ciudadano que trabaja en relación a su ingreso-hora	%	65,1	59	37	460	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 1						1

Indicador 1.1: mediante información de AGESIC y el instituto nacional de estadística se calcula que el costo unitario de la realización de un trámite se redujo en promedio un 43% con respecto al valor de línea de base. Este logro fue superior a la meta inicial de reducción de 10%. Por tanto, la tasa de logro para este indicador es de 1.

Durante la etapa de diseño se estableció la realización de dos evaluaciones de impacto para analizar la atribución de las intervenciones a los resultados del programa. Sin embargo, estas evaluaciones no fueron implementadas. En ausencia de una evaluación de impacto, el PCR presenta evidencia teórica y empírica que sustenta la atribución de los resultados. Además, realiza un análisis de atribución teniendo en cuenta los mecanismos que pueden afectar el indicador. Así, se indica que la reducción en el costo promedio del trámite para el ciudadano está relacionada con i) el aumento del uso del canal en línea para la realización de trámites (atribuible en gran medida al programa), ii) cambios en los tiempos de traslado, espera y gestión en sí del trámite en su modalidad presencial (no atribuible al programa); y iii) variación de los precios relativos (salario-hora, precio del transporte, precio de llamadas telefónicas) (no atribuibles al programa). El PCR analiza la incidencia de estos factores en la evolución del indicador y encuentra que un 96% de la reducción en el costo para el ciudadano se debe a un mayor uso del canal en línea para realizar trámites, el cual es directamente atribuible al programa, mientras que solo 4% se debe a los otros dos factores. Lo anterior confirma la atribución del resultado logrado al programa.

Con base en lo anterior, OVE califica el objetivo 1 como *Excelente*.

Calificación del objetivo 1: Excelente

### Objetivo 2: Costos de transacción para los empresarios reducido

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Tiempo requerido para el pago de tributos de empresas	Horas	312	240	163	207	1
2.2 Tiempo requerido para que una empresa registre una propiedad inmueble	Días	66	55	66	0	0
2.3 Procedimientos para que una empresa registre una propiedad inmueble	Pasos	8	7	9	-100	0
2.4 Duración de la creación de empresas SAS*	Días	28	26	26	100	NA
Tasa de logro promedio para el objetivo 2						0.33

\*Indicador agregado en el PCR, no aceptado por OVE (ver explicación al inicio de la sección de Efectividad).

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador 2.1: de acuerdo con información del informe *Doing Business* del Banco Mundial, el tiempo requerido para el pago de tributos de empresas se redujo de 312 a 163 horas, superando la meta de 240 horas. Por tanto, la tasa de logro para este indicador es de 1.

Indicador 2.2: el número de días que toma a una empresa registrar una propiedad inmueble se mantuvo en 66 antes y después de la implementación del programa. Por lo que la tasa de logro del indicador es de 0.

Indicador 2.3: el número de procedimientos para que una empresa registre una propiedad inmueble aumentó de 8 a 9 días (meta: 7 días). Por lo que la tasa de logro del indicador es de 0. El PCR indica que no se logró la meta de los indicadores 2.2 y 2.3 debido a que, si bien los trabajos en dicha área se iniciaron, no se logró completar la implementación de un sistema con un número menor de pasos y menores tiempos totales de registración.

El PCR indica que los tres indicadores seleccionados para la medición del objetivo 2 no reflejan completamente la contribución del programa a dicho objetivo porque están focalizados exclusivamente en dos trámites específicos de los empresarios, cuando el programa simplificó otros trámites. El PCR agrega un nuevo indicador (Indicador 2.4) que mide el tiempo que toma para la creación de sociedades por acciones simplificadas (SAS) y que refleja un ahorro dado que es un trámite que se procesa en línea a partir de 2021. OVE no considera para efectos de validación este indicador ya que fue agregado al cierre del programa como parte del PCR, y existen tres indicadores que fueron medidos a lo largo de la vida del programa bajo este objetivo.

El PCR calcula una tasa de logro del objetivo de 33%, la cual corresponde al cálculo de los 3 indicadores originales (los mismos que valida OVE).

El PCR provee evidencia teórica y empírica sobre el impacto de intervenciones similares sobre los ahorros de tiempo y costos para las empresas. Además, se indica que el resultado de reducción en el tiempo requerido para el pago de tributos de empresas se logró debido a la puesta en línea de ciertos pasos relativos al pago de impuestos, que permitieron que las empresas ahorren tiempo de sus operarios.

Con base en lo anterior, OVE califica el objetivo 1 como *Insatisfactorio*.

### Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

### **Objetivo 3: Uso de los servicios en línea por los ciudadanos incrementado**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Ciudadanos que utilizan servicios en línea	%	26	40	62	257	1
3.2 Ciudadanos con nivel educativo primario que utilizan servicios en línea	%	8	25	37	171	1
Tasa de logro promedio para el objetivo 3						1

Indicador 3.1: de acuerdo con la encuesta de conocimientos, actitudes y prácticas, el porcentaje de ciudadanos que utilizan servicios en línea aumentó de 26% a 62%, superando la meta de 40%. Por lo tanto, la tasa de logro para este indicador es de 1.

## 6. EFECTIVIDAD

Indicador 3.2: de acuerdo con la misma encuesta, el porcentaje de ciudadanos con nivel educativo primario que utilizan servicios en línea aumentó de 8% a 37%, superando la meta de 25%, por lo que la tasa de logro del indicador es de 1.

El PCR indica que estos resultados se alcanzaron mediante productos que incidieron sobre i) la utilidad percibida de los ciudadanos (campañas de comunicación), ii) la facilidad de uso percibida (ventanilla del ciudadano, apps y aplicaciones responsivas), iii) la autoconfianza del ciudadano para utilizar los trámites en línea (estrategia de desarrollo de la autoconfianza del ciudadano) y iv) la confianza en los sistemas (lectores de cédula de identidad).

Dado lo anterior, OVE califica el objetivo 2 como *Excelente*.

Calificación del objetivo 3: Excelente

## 2. Productos

La matriz de productos no tuvo cambios a lo largo de la ejecución del programa. En cuanto al logro de metas, en el componente uno, 10 de 12 productos programados lograron el 100% de la meta, con un logro promedio de 92%. En el componente 2, 9 de 14 indicadores de producto lograron el 100% de la meta, con un logro promedio de 91%. Finalmente, en el componente 3, 5 de 9 indicadores de producto lograron la meta, con un logro promedio de 79%.

Basado en la calificación de Excelente en el objetivo 1 y 3 e insatisfactorio en el objetivo 2, la calificación general de efectividad es de parcialmente insatisfactorio (Administración: parcialmente insatisfactorio).

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR incluye un análisis costo-beneficio (ACB) para evaluar la eficiencia del programa.

Para el cálculo de los beneficios, el análisis cuantifica el costo de transacción para el ciudadano en las modalidades presencial y en línea, y computa los beneficios por la migración de trámites presenciales hacia trámites en línea. Haciendo uso del cálculo del indicador 1.1, se encuentra un beneficio neto de US\$6.64 por cada trámite que pasa a ser realizado en línea.

Para la valoración monetaria de beneficios, se estima el valor de beneficio unitario de cada paso de un trámite realizado en línea como la diferencia entre el costo de transacción para el ciudadano de realizar cada paso en forma presencial versus realizarla en línea. Para estimar el incremento en el número de trámites atribuibles al programa, se considera la medición total de trámites realizados en el 2017 (primer año de funcionamiento completo del sistema de trazabilidad, dado que no se cuenta con información anterior) como estimación del número de trámites realizados en línea antes de que el programa existiera. El PCR menciona que esta es una aproximación conservadora, pues es probable que un subconjunto de las utilizaciones en 2017 responda a trámites puestos en línea por el programa en su etapa inicial. Además, para calcular el incremento en las utilizaciones de trámites en línea en los años posteriores a 2017, el análisis usa como supuesto una tasa de 5% acumulativo anual, si el programa no se hubiera implementado. Sin embargo, no se usa evidencia de otros estudios o países para sustentar

## 7. EFICIENCIA

Este supuesto. Para el periodo 2018-2020, se utiliza la cantidad anual de utilizaciones proveniente del sistema de trazabilidad. Así, la cantidad incremental atribuible al programa surge de la diferencia entre esos valores y la situación sin proyecto. Para 2021 en adelante, se asumen una tasa de crecimiento anual de los trámites en línea de 5% anual, para controlar por las desviaciones generadas por la pandemia de Covid-19.

Por cada paso migrado del método presencial al método en línea (se mantuvo la relación de pasos promedio por trámite estimada al inicio del proyecto igual a 2,1 por trámite), se computa un beneficio igual a la diferencia entre los cotos de transacción para el ciudadano entre el método presencial y el método en línea. Así, el beneficio unitario por cada paso transferido es de UYP 124.25.

Para el cálculo de los costos, se usa el costo total del proyecto, equivalente a US\$39.9 millones para un total de 1.151 trámites digitalizados. Lo anterior implica un costo unitario de US\$ 34.800 por trámite.

Dado el carácter altamente tecnológico del proyecto, el análisis usa un horizonte acotado. Se considera entonces que para un horizonte de evaluación de 10 años (2016-2025), 6 de ellos de inversión e implementación del proyecto y 4 años posteriores de operación del mismo y una tasa de descuento de 12%, el CBA calcula una tasa interna de retorno de 22,4% y un valor presente neto de US\$19 millones. Aunque no se presenta el análisis de sensibilidad en el PCR, se incluyen los resultados del mismo con tasas de aumento de la adopción inferiores a la tasa de aumento anual de las utilizaciones de 5% adoptada en el caso base y se concluyó que en el caso extremos que la tasa de crecimiento futuro llegase a cero, la TIR sería de 19,1% y el VPN de US\$14,5 millones.

OVE considera que la metodología es apropiada y los supuestos son en general adecuados. El PCR nota que no se dispone de datos sobre la evolución del volumen de uso de los trámites en línea antes de la existencia del programa, por lo que se asume una tasa de crecimiento de 5%, aunque no existe un “fundamento riguroso para este supuesto”. El análisis de sensibilidad mitiga en cierta medida estos temas. OVE nota que los cálculos podrían ser presentados de manera más clara y transparente en el documento y/o mediante el anexo adjunto de cálculo del ACB.

De acuerdo con lo anterior, OVE califica la eficiencia del proyecto como Satisfactoria (Administración: Excelente).

Calificación de eficiencia	Satisfactorio
----------------------------	---------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El análisis de sostenibilidad presentado se realiza para un periodo de 4 años posteriores a la culminación del programa: 2022-2025 dado el carácter altamente tecnológico del mismo.

En cuanto a los aspectos financieros, el PCR menciona que los recursos para la operación y mantenimiento de los sistemas están asegurados en el presupuesto quinquenal del Gobierno 2021-2025.

## 8. SOSTENIBILIDAD

En cuanto a los aspectos institucionales, el PCR indica que, durante las últimas dos décadas, el Gobierno de Uruguay ha priorizado la simplificación y digitalización de los servicios públicos, la cual se ha mantenido a pesar de los sucesivos cambios de gobierno. La intervención y resultados, además se enmarcan en la actual agenda digital Uruguay 2025, aprobada en 2020, la cual ratifica la vigencia de los objetivos del programa y de AGESIC, y muestra continuidad con el accionar del país en materia de gobierno electrónico a partir de 2000. Finalmente, se indica que otro aspecto que mitiga el riesgo de no continuación de resultados es la implementación del préstamo de inversión UR-L1159, actualmente en implementación, que apoya la estrategia de gobierno digital para 2020-2025.

En cuanto a los aspectos técnicos, se indica que se superaron los riesgos en relación con la adopción y el uso. La evolución de los trámites es apoyada por el ejecutor después de la culminación del programa. Sin embargo, dado el carácter tecnológico de la intervención, no se mencionan aspectos sobre el desarrollo continuo de capacidades de los organismos beneficiarios o dentro del mismo AGESIC.

### 2. Desempeño de salvaguardias

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría C”. El proyecto no tuvo ningún impacto en el medio ambiente y en los grupos sociales, ya que mantuvo activos los trámites presenciales y agregó el canal de atención en línea como una alternativa opcional. En el informe de salvaguardias no se prevén acciones específicas para mitigar riesgos.

Dado lo anterior, OVE está de acuerdo con la calificación de **Excelente** brindada por la Administración, ya que los riesgos a la continuación de resultados fueron adecuadamente mitigados.

Calificación de sostenibilidad	Excelente
--------------------------------	-----------

## 9. RESULTADO GENERAL

En general, los objetivos del programa se alinearon a las necesidades de desarrollo del país y las prioridades del gobierno en el momento de la aprobación y el cierre. El marco conceptual en el que se basa el diseño del programa es robusto y la lógica vertical del programa es clara y sólida. Dado esto, la relevancia es **Excelente**. El programa logró la mayoría de sus metas para los objetivos 1 y 3 pero no logró cumplir el objetivo 2, con lo cual la (**Efectividad** se calificó como **Parcialmente Insatisfactoria**). El análisis costo beneficio ex post presentado fue sólido, aunque no se presentó evidencia del análisis con lo cual **eficiencia** se calificó como **satisfactoria**. Finalmente, la **Sostenibilidad** fue calificada como **Excelente**, dado que se implementaron las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el programa. Teniendo en cuenta lo anterior, el desempeño general del proyecto es calificado como Parcialmente Exitoso.

Calificación de resultado general	Parcialmente exitoso
-----------------------------------	----------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

Durante el diseño del proyecto, el Banco hizo uso de diagnósticos del sector y de la experiencia regional para sustentar y dimensionar el alcance del programa. Así mismo, aportó recursos humanos calificados que contribuyeron con experiencias internacionales de simplificación y digitalización de servicios gubernamentales. En cuanto al diseño de las herramientas de monitoreo y evaluación, los indicadores propuestos para medir el objetivo 2 en la matriz de resultados que fue utilizada para monitorear el programa a lo largo de su implementación no reflejaban completamente las contribuciones del programa hacia el logro del objetivo. El arreglo de ejecución planteado funcionó apropiadamente.

Calificación de calidad de la preparación: Excelente

### 2. Calidad de la supervisión

Durante la etapa de implementación, el Banco aportó recursos para fortalecer el monitoreo técnico y fiduciario del programa. Según el PCR, el Banco colaboró con el ejecutor en la búsqueda de modalidades de licitación y contratación eficaces para desplegar firmas implantadoras en todos los organismos de la administración central en un corto periodo de tiempo. Además, se resalta la flexibilidad y disponibilidad del Banco para atender y asesorar a la unidad ejecutora en la implementación del programa.

Calificación de calidad de la supervisión: Excelente

Calificación de desempeño del Banco	Excelente
-------------------------------------	-----------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

Aunque se presenta información limitada sobre el desempeño del prestatario, según el PCR, AGESIC tuvo un rol clave en el diseño e implementación del programa, mostrando un alto grado de conocimiento técnico y compromiso institucional con sus objetivos. El ejecutor suscribió convenios y planes de trabajo con cada organismo beneficiario lo cual mitigó el riesgo de fallas en la coordinación interinstitucional. El informe de evaluación final del ejecutor destaca el rol de la agencia en las capacitaciones y el seguimiento de los roadmaps desarrollados con los organismos. El proyecto tuvo 10 meses de extensión, por temas de la pandemia de COVID y el cambio de gobierno, pero se mantuvo durante toda la implementación en estado de satisfactorio por el PMR y no se evidenciaron dificultades con temas de ejecución ni con el cumplimiento de las responsabilidades fiduciarias o de coordinación.

Calificación de desempeño del prestatario	Excelente
---	-----------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

La sección de lecciones aprendidas del PCR presenta los principales hallazgos y recomendaciones asociadas al proyecto. Entre las principales se encuentran:

- i. Se recomienda implementar sistemas de información de los trámites realizados en línea, con criterios de clasificación que permitan el análisis de la adopción de los trámites por los ciudadanos y empresas, y sirvan de insumo a la elaboración de campanas para trámites y usuarios.
- ii. Se recomienda en la etapa de diseño establecer indicadores que reflejen el avance hacia el logro de cada objetivo específico en su conjunto.
- iii. Se resalta la relevancia de combinar las capacidades y habilidades de distintos actores involucrados en la implementación, más allá de las responsabilidades de conducción y apoyo definidas formalmente.
- iv. Identificar desde una etapa temprana los aliados políticos claves que requiere el proyecto para alinear las voluntades de los actores en su implementación
- v. Se recomienda analizar la posibilidad de introducir variantes en las modalidades de licitación para atender eficazmente las necesidades y desafíos específicos del proyecto, preservando los principios de la política de adquisiciones del Banco. En este caso, se identificó y aprobó la posibilidad de implementar licitaciones con adjudicatarios múltiples.
- vi. En los casos en los que las capacidades instaladas no son adecuadas para proveer los servicios que el proyecto necesita, es importante analizar en detalle las falencias de estructuración de la oferta para mitigar adecuadamente dichos inconvenientes.

## 13. CALIDAD DEL PCR

Este PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2020.

En general, el PCR presenta una discusión clara y concisa sobre la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del programa. El PCR presenta un análisis completo de la alineación estratégica del programa y reconstruye la lógica vertical de la intervención de manera coherente. El documento discute los logros alcanzados por el programa y presenta una discusión y cita la evidencia sobre la atribución de los resultados. Se presenta una discusión pertinente sobre el análisis costo beneficio del programa, aunque no se presentan detalles sobre los cálculos y algunos supuestos. El PCR ofrece una discusión en general pertinente sobre la sostenibilidad de los resultados, aunque se mezclan los riesgos a la continuación de resultados y los riesgos durante la ejecución del proyecto. Finalmente, la sección de lecciones aprendidas es transparente y útil para proyectos similares en el Banco. El PCR presenta información limitada sobre el desempeño del Banco y del prestatario.

Calificación de calidad del PCR	Bueno
---------------------------------	-------

## VALIDACIÓN DE PCR

### Oficina de Evaluación y Supervisión

1. DATOS DEL PROYECTO				
<b>Nombre del proyecto</b>	Primera Operación Individual Bajo la Línea Para el Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos			
<b>Número(s) de proyecto</b>	UR-L1113	UR-O1149		
<b>Número(s) de préstamo</b>	3820/OC-UR			
<b>Monto original</b>	US\$5.000.000			
<b>Año de aprobación</b>	2016			
<b>Fecha original de cierre</b>	Abril 19, 2022			
<b>Fecha real de cierre</b>	Diciembre 23, 2022			
<b>Instrumento</b>	Préstamo de inversión			
<b>Cofinanciador (si aplica)</b>	N/A			
<b>Prestatario</b>	República Oriental de Uruguay			
<b>Unidad ejecutora</b>	Ministerio de Turismo (MINTUR)			
<b>Sector</b>	Turismo sostenible			
	<b>Estimado</b>	<b>Final</b>		
<b>Costo total del proyecto</b>	US\$6.250.000 (BID US\$5.000.000, GdU US\$1.250.000)	US\$3.021.990 (BID US\$2.353.752, GdU US\$668.239)		
<b>Cofinanciamiento</b>	US\$0	US\$0		
<b>Monto cancelado</b>			US\$2.646.248	

2. RESUMEN DE CALIFICACIONES		
	<b>Administración (Directrices para PCR 2020)</b>	<b>OVE (Directrices para PCR 2020)</b>
<b>Resultado general</b>	Parcialmente exitoso	Parcialmente infructuoso
<b>Relevancia</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Efectividad</b>	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio
<b>Eficiencia</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Sostenibilidad</b>	Excelente	Parcialmente insatisfactorio
<b>Desempeño del Banco</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Desempeño del prestatario</b>	Satisfactorio	Insatisfactorio
<b>Calidad del PCR</b>		Pobre
<b>Validado por:</b>	Luisa Riveros	
<b>Revisado por:</b>	María Fernanda Rodrigo	

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Esta operación es la primera en el marco de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el Desarrollo Nacional de Turismo (UR-O1149). El objetivo de la CCLIP es contribuir a la generación de empleo y renta en destinos emergentes, consolidando la actividad turística como factor de equilibrio territorial.

Según la propuesta de préstamo (PP) y el contrato de préstamo (CP), el objetivo general de esta primera operación de la Línea CCLIP, Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos, fue incrementar el gasto turístico en los cinco departamentos integrantes del Corredor del Río Uruguay [Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano], al ser el insumo que gatilla la renta y empleo en los destinos. Ni la PP, ni el CP definieron explícitamente objetivos específicos. Solo hacen referencia al objetivo general de la operación. Sin embargo, en la matriz de resultados (MR) de la PP se definieron cuatro resultados esperados. Estos se definieron como objetivos específicos en el PCR. OVE está de acuerdo con esa definición y hace la presente validación de acuerdo con ellos.

Objetivos específicos:

Número de objetivo específico	Nombre del objetivo
Objetivo 1	Incremento del gasto turístico receptivo en los tres tipos de turismo apoyados por el Programa en el Corredor del Río Uruguay
Objetivo 2	Mejora del uso y gestión del capital natural del Corredor
Objetivo 3	Incremento de oferta turística en el Corredor de los Pájaros Pintados
Objetivo 4	Fortalecimiento de gobernanza turística subnacional en el Corredor

### 4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)

El proyecto incluía cuatro componentes, (i) Creación y consolidación de equipamiento turístico en el Corredor del Río Uruguay, (ii) Apoyo al emprendimiento y a la inversión turística privada en el Corredor del Río Uruguay, (iii) Fortalecimiento de gobernanza turística subnacional en el Corredor, y (iv) Administración, supervisión y auditorías.

**Componente 1: Creación y consolidación de equipamiento turístico en el Corredor del Río Uruguay** (US\$3.550.000 monto original; US\$2.052.446 monto ejecutado). Incluía inversiones para el desarrollo del turismo náutico, cultural y ecoturismo: instalaciones fluviales ligeras - muelles flotantes, rampas y una estación náutica - en seis localidades del Corredor (Bella Unión, Salto, Mercedes, Paysandú, Villa Soriano, Nuevo Berlín); un centro de visitantes en el sitio Patrimonio de la Humanidad de Fray Bentos; un proyecto de paisaje interactivo en Salto, señalética y elementos interpretativos sobre la cultura y servicios ecosistémicos del Corredor sustentados en soportes tradicionales y en nuevas tecnologías; equipamiento en las tres áreas protegidas del Corredor para la observación de fauna y flora; un experto en marketing para posicionar el Corredor; la actualización del Plan Nacional de Turismo, planes de ordenación de flujos turísticos en cinco islas fluviales y un experto en gestión ambiental que acompañe los procesos de diseño, obtención de permisos y ejecución de las inversiones. Se incluyó una partida para imprevistos en las obras (US\$80.000).

**Componente 2: Apoyo al emprendimiento y a la inversión turística privada en el Corredor del Río Uruguay** (US\$950.000 monto original; US\$406.285 monto ejecutado). Apoyaría técnica y financieramente a emprendedores locales para la creación y consolidación de nueva oferta turística, a través de un Fondo Concursable. El monto total del Fondo ascendía a US\$500.000 y esperaba beneficiar a nuevos emprendimientos locales y a jóvenes empresas ya operando en el

#### **4. COMPONENTES DEL PROYECTO (O ÁREAS DE POLÍTICA PARA PBL)**

Corredor de los Pájaros Pintados (CPP) para cubrir las etapas tempranas del emprendimiento y atender a los segmentos de micro y pequeñas empresas. El Fondo otorgaría un aporte no reembolsable de hasta el 70% del costo total del proyecto, por un monto máximo de US\$25.000, y las empresas debían ofrecer aportes por el porcentaje no cubierto por el cofinanciamiento del Fondo. El componente también planeó la elaboración y difusión de un catálogo de oportunidades de inversión en el CPP y un banco de proyectos bajo modalidades de asociación público-privada para captar nuevos operadores e inversionistas.

**Componente 3: Fortalecimiento de gobernanza turística subnacional en el Corredor** (US\$900.000 monto original; US\$443.545 monto ejecutado). Incluía un observatorio turístico para: (i) reforzar la gobernanza turística subnacional y la cooperación público-privada, ampliando la cobertura y funcionalidades de la Red de los Pájaros Pintados; y (ii) la creación de un sistema de información turística a nivel local para la generación de indicadores relacionados con el desempeño de la actividad turística y de las inversiones públicas.

**Componente 4: Administración, supervisión y auditorías** (US\$850.000 monto original; US\$591.059 monto ejecutado). Financiaría la creación y funcionamiento de la Unidad Ejecutora (UE), el levantamiento de la línea de base y la evaluación ex post del proyecto, así como gastos para la supervisión y auditorías.

Durante su ejecución, el proyecto tuvo dos cambios contractuales:

1. Octubre 16 de 2019: ajustar el requisito de elegibilidad aplicable a las empresas que podían recibir apoyo del Fondo Concursable.
2. Octubre 27 de 2020: cancelación de 48% del financiamiento. De acuerdo con el PCR, la cancelación de recursos no se consideró como un cambio sustancial por lo que no se ajustaron ni los objetivos ni las metas del proyecto.

El PCR reporta que mediante una carta del 27 de octubre de 2020 el Ministerio de Turismo (MINTUR) solicitó la cancelación anticipada de recursos “*como resultado de la decisión adoptada de no continuar con la ejecución del préstamo de referencia*”. OVE encontró evidencia adicional con mayor detalle sobre la razón de la cancelación por parte de MINTUR<sup>1</sup>. Según el plan de acción para informe de terminación de proyecto, el cierre anticipado de la operación se justificó “*por una cuestión de cupo presupuestal y cambio de prioridades estratégicas, y citó la perturbación producida por un shock profundo y duradero en las condiciones económicas regionales, y el impacto de ese shock sobre las condiciones y necesidades del país. Era un dato comprendido que el Corredor del Río Uruguay se encontraba en una etapa embrionaria, con gran dependencia de la región en la que se encuentra (en el límite con Argentina). Esto aunado a la escasa tradición náutica de la población del Uruguay, ante una situación de crisis que aisló al corredor del flujo de turistas extranjeros, iba a imposibilitar la sostenibilidad económica del proyecto con el mercado interno. Al presentarse un escenario completamente desbalanceado de efecto precio, debido a que Argentina tiene su propia oferta de turismo náutico (más desarrollado), fue necesario para el Ministerio de Turismo en 2020 un cambio de estrategia y privilegiar al Programa de Desarrollo de Destinos Emergentes*

<sup>1</sup> Plan de acción para informe de terminación de proyecto, 2022. (pág. 6) – EzShare del proyecto. [https://idbg.sharepoint.com/:w/r/teams/EZ-UR-LON/UR-L1113/\\_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B1B6EF5B9-C1BF-440D-AD54-B2DEFC9934CA%7D&file=Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202022%20Uruguay%20MS%20y%20MS%202020%20julio%20clean.docx&action=default&mobileredirect=true](https://idbg.sharepoint.com/:w/r/teams/EZ-UR-LON/UR-L1113/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B1B6EF5B9-C1BF-440D-AD54-B2DEFC9934CA%7D&file=Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202022%20Uruguay%20MS%20y%20MS%202020%20julio%20clean.docx&action=default&mobileredirect=true)

## 5. RELEVANCIA

### 1. Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país

**El proyecto se alineó con las necesidades de desarrollo de Uruguay.** En 2015, el turismo representó en Uruguay una contribución total al PIB del 7,1%, generó el 6,7% del empleo total y el 7,4% de las inversiones en el país. Algunos de los factores sobre los que Uruguay ha basado tradicionalmente su posicionamiento turístico son sus playas, la hospitalidad local y su nivel de seguridad relativa en comparación con el resto de la región; esas ventajas se reforzaron con un marco de integración institucional que ha favorecido una presencia sistemática del turismo en la agenda pública. A pesar de la evolución general positiva del sector hasta 2015, y de la progresiva consolidación de su institucionalidad, al momento del diseño de la operación se identificaron desafíos estructurales en el sector que, si bien son similares a los que se planteaban en las operaciones anteriores<sup>2</sup>, eran notoriamente pertinentes dada la realidad del turismo en Uruguay en el momento. El primer reto señalado fue la necesidad de diversificar el portafolio de demanda (i) de la dependencia de países limítrofes (especialmente Argentina) y (ii) de la limitada segmentación del mercado (demanda de turismo estacional y concentración del principal motivo de visita). El segundo reto identificado fue la concentración geográfica del turismo, principalmente en los departamentos de Maldonado y Montevideo. De acuerdo con el PCR, la CCLIP con un plazo de 20 años atendía esos desafíos y reforzaba las actuaciones programáticas en el largo plazo que el Banco ya venía apoyando (ver pie de página 2).

El área geográfica denominada Corredor del Río Uruguay -o Corredor de los Pájaros Pintados- tiene 19.242 Km2 (11% del territorio nacional), y se extiende desde Villa Soriano hasta Bella Unión. El Corredor incluye cinco departamentos: Salto, Paysandú, Artigas, Río Negro, y Soriano, y un total de 304.301 habitantes<sup>3</sup>. El Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos aprobado bajo esa línea CCLIP, y cuyo informe de terminación es el objeto de esta validación, se alineó con las prioridades del país. De acuerdo con la Evaluación de Programa País 2016 – 2020 hecha por OVE<sup>4</sup>, las tradicionales fortalezas de este sector en Uruguay se vieron reforzadas por políticas estratégicas orientadas a fomentar el desarrollo turístico en las últimas décadas, con un papel cada vez más importante del turismo en la agenda pública. Algunos de los actores que contribuyeron al desarrollo del sector, además del MINTUR, fueron el Gabinete Productivo, el Gabinete Social, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) y la Ministerio de Industrias. En cuanto a los planes, estrategias y políticas de gobierno cabe mencionar:

- *Ley de Turismo 19.253*, promulgada en agosto de 2014, que establece un marco regulatorio para promover y priorizar la actividad turística.
- *Estrategia de Desarrollo 2050* de orden nacional, y su selección de diez complejos productivos estratégicos para la transformación de la matriz productiva (entre ellos el turismo). El proyecto estuvo en línea con la regionalización adelantada por el MINTUR buscando otorgar mayor trascendencia a la escala local para poner el foco sobre la oferta específica y las características propias del entramado productivo turístico de cada una de las cinco regiones,

<sup>2</sup> La primera operación fue el Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (UR-L1018, 1826/OC-UR), con el que se logró el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 (PLANTUR). Luego se implementó el Segundo Programa de Apoyo al Sector Turístico (UR-L1066, 2601/OC-UR) que en 2016 formalizó el Corredor de Promoción Turística (CPP) con la aprobación de seis juntas departamentales.

<sup>3</sup> Evaluación final del proyecto (2021)

<sup>4</sup> OVE. Annex XVI – Tourism Sector Note Country Program Evaluation: Uruguay 2016-2020.

## 5. RELEVANCIA

entre ellas el Corredor de los Pájaros Pintados (Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, resto de Colonia y Artigas)<sup>5</sup>. También se alineó con las políticas del sector durante todo su ciclo:

- *Plan Nacional de Turismo Sostenible (PLANTUR) 2009 – 2020.* Al momento de su diseño se alineó con las líneas estratégicas del PLANTUR: (i) Lograr un modelo turístico sostenible, económica, ambiental y socioculturalmente: el proyecto propuso lograr rentabilidad y empleo aumentando el gasto turístico; (ii) Promover la innovación, calidad, y dar impulso a la competitividad: el proyecto tuvo como objetivo diversificar la oferta turística y así mitigar la concentración en el turismo “sol y playa”; (iii) Contribuir con el eje de incremento de las capacidades, calidad del empleo y compromiso de los actores del sistema turístico: el proyecto propuso el desarrollo de la profesionalización y a la responsabilidad empresarial en ese ámbito; (iv) Marketing y promoción para ampliar y fidelizar a la demanda: el proyecto orientó la oferta turística y el posicionamiento internacional para desconcentrar el producto turístico y la nacionalidad de los visitantes; y (v) Turismo como herramienta para la integración social, territorial y política, consciente de la diversidad: el proyecto promovió la descentralización de la gestión y fomento de la participación de los actores locales y la integración de territorios al espacio turístico.
- *PLANTUR 2030.* El proyecto también se alineó al plan sectorial actualizado y vigente, que continúa con las líneas estratégicas de la versión 2020. De acuerdo con la evaluación de medio término del proyecto<sup>6</sup> “solamente no se identifican actividades vinculadas directamente a reglamentar actividades turísticas y planificar un adecuado desarrollo de formación y capacitación en Turismo”.
- *Plan de Turismo Náutico-Fluvial de Uruguay.* El diseño del proyecto se apoyó en ese plan, elaborado en 2009 con apoyo del BID en el marco de la operación 1826/OC-UR, donde se subrayaba el “gran potencial para impulsar el desarrollo de nuevos productos turísticos náuticos y culturales”.

Sin embargo, en 2020, la relevancia del proyecto se vio afectada por el cambio de prioridades por parte de las nuevas autoridades del Gobierno entrante, que se manifiesta en un interés ambiguo del MINTUR en la continuación del proyecto del Corredor, así como una limitación de la disponibilidad de sus recursos de endeudamiento en el contexto del ajuste presupuestario por COVID, suspendiendo algunas obras así como la tercera convocatoria de fondos concursables del Corredor (PMR, enero-jun 2020), lo que finalmente llevó a la cancelación del 48% de los recursos del préstamo.

## 2. Alineación de los objetivos del proyecto con la Estrategia de País del Grupo BID y las prioridades corporativas

- **La operación no estuvo alineada con las estrategias del Banco en el país (EBP) durante aprobación, implementación o cierre.** La EBP 2016-2020 (GN-2836) vigente en la aprobación y parte de la implementación del proyecto no incluyó ningún objetivo estratégico relacionado con la promoción del turismo con el cual el proyecto pudiera alinearse. Por su parte, la EBP 2021-2025 vigente al momento del cierre del proyecto tampoco incluyó un

<sup>5</sup> Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. Serie de divulgación - Volumen XI. Dirección de Planificación Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Estudio prospectivo en turismo a 2050, pág. 29. [https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-06/13\\_Estudio%20prospectivo%20en%20Turismo.pdf](https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-06/13_Estudio%20prospectivo%20en%20Turismo.pdf)

<sup>6</sup> Evaluación de medio término del proyecto (2019) - <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-1489994736-27>

## 5. RELEVANCIA

objetivo estratégico relacionado con la promoción del turismo. Sin embargo, incluyó como objetivo estratégico la mejora del posicionamiento del comercio internacional, y dentro de sus líneas de acción consideró consolidar a Uruguay como un hub regional de exportaciones de servicios, incluyendo el turismo.

- *Prioridades corporativas:* El proyecto también consideró los objetivos estratégicos del Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI-9): mayores esfuerzos en la reducción de la pobreza y el aumento de la equidad, así como acciones concretas sobre cambio climático, la sostenibilidad ambiental y la profundización de la cooperación e integración regional (respaldo al desarrollo de países pequeños y vulnerables; y el fomento a políticas favorables a la igualdad y productividad).

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos del proyecto (lógica vertical, incluyendo alineación del diseño del proyecto con las realidades del país)

El objetivo del proyecto fue consistente con el objetivo planteado para la CCLIP de contribuir a la generación de empleo y renta en destinos emergentes, consolidando la actividad turística como factor de equilibrio territorial. Además, consolidó los esfuerzos previos del Banco en el Corredor del Río Uruguay<sup>7</sup> con el propósito de avanzar en el desarrollo turístico y elevar su nivel incipiente.

En general, el diseño del proyecto tuvo una relación causal entre objetivos, productos y actividades. Los objetivos 1 y 2 se lograrían con actividades y productos interrelacionados, apoyados en inversiones para el desarrollo del turismo náutico, cultural y ecoturismo, incluyendo equipamiento turístico, planes de desarrollo y ordenamiento sectorial, y estrategias de marketing. El objetivo 3 se alcanzaría a través del apoyo técnico y financiero al emprendimiento, y a la inversión turística privada. Finalmente, el objetivo 4 se lograría mediante el fortalecimiento de la gobernanza turística subnacional mediante la creación de un sistema de información turística y el refuerzo de la gobernanza turística. La operación también fue complementada con el proyecto de cooperación técnica Apoyo al Programa de Desarrollo del Corredor Turístico (UR-T1138) que brindó la asistencia técnica para su preparación y diseño.

Sin embargo, OVE encontró que hubo aspectos del contexto y las realidades del país que el Banco no tuvo en cuenta en el diseño, y que afectaron la ejecución y la consecución de los objetivos de desarrollo del proyecto.

- i. Realidades del contexto: “era un dato comprendido que el Corredor del Río Uruguay se encontraba en una etapa embrionaria, con gran dependencia de la región en la que se encuentra (en el límite con Argentina). Esto aunado a la escasa tradición náutica de la población del Uruguay, ante una situación de crisis que aisló al corredor del flujo de turistas extranjeros, iba a imposibilitar la sostenibilidad económica del proyecto con el mercado interno. Al presentarse un escenario completamente desbalanceado de efecto precio, debido a que Argentina tiene su propia oferta de turismo náutico (más desarrollado), fue necesario para el Ministerio de Turismo en 2020 un cambio de estrategia y privilegiar al Programa de Desarrollo de Destinos Emergentes.” MINTUR solicitó la cancelación anticipada de recursos justificando la escasa tradición náutica como una razón que de la cancelación de 48% de los recursos del proyecto. El Banco podría haber identificado esta situación y llevado a cabo un análisis profundo del contexto del mercado en el diseño del proyecto. En cuanto a la dependencia regional, aunque era un riesgo bien sabido, se habrían podido incluir medidas de mitigación al respecto (PCR - sección de hallazgos y recomendaciones).

<sup>7</sup>

(UR-L1066, 2601/OC-UR)

## 5. RELEVANCIA

- ii. El proyecto se alineó con las prioridades del país al momento de su aprobación, pero perdió relevancia con las prioridades de gobierno durante su ejecución.
- iii. La línea causal entre actividades, productos y resultados fue adecuada en el diseño, aunque la cancelación parcial de recursos resultó en la cancelación de un conjunto considerable de actividades y productos del proyecto que redujeron el alcance del mismo, debilitando la lógica vertical del proyecto.

En resumen, el proyecto no consideró adecuadamente las realidades/contexto y se materializaron riesgos que no habían sido identificados en el diseño de la operación. En cuanto a las prioridades del Banco, el proyecto no estuvo alineado con las estrategias de país vigentes durante su aprobación, ejecución y cierre. Durante la implementación, se canceló casi la mitad de los recursos aprobados, debilitando la lógica vertical en la medida en que se limitó el alcance del proyecto y por tanto la consecución de los objetivos de desarrollo y las metas establecidas. En consecuencia, OVE difiere de la calificación *Excelente* otorgada por la Administración y califica la relevancia del proyecto como Parcialmente Insatisfactorio.

<b>Calificación de relevancia</b>	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------------	------------------------------

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR fue preparado con base en las **Directrices para PCR 2020**. OVE validó conforme a las Directrices para PCR 2020. El proyecto fue aprobado el 30 de noviembre de 2016 y alcanzó la elegibilidad el 29 de agosto de 2017. De conformidad con las Directrices para PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados registrados en el PMR del primer ciclo que sigue a la elegibilidad (PMR+E) son considerados para efectos de validación. OVE considera el PMR enero-diciembre (segundo periodo) de 2017 para propósitos de esta validación.

### 1. Análisis por objetivo

El PCR explica que se consideran estadísticas hasta fines de 2019 en la mayoría de los indicadores por dos motivos: a) falta de datos estadísticos relevantes posteriores al 2019; y b) los efectos de la pandemia en el sector distorsionaron los beneficios potenciales del proyecto. Solo en el caso del gasto turístico (indicadores objetivo específico 1) se tomaron las encuestas de turismo receptivo al 2022. El PCR explica que en ese caso se cuenta con encuestas al 2022 y que, de acuerdo con lo indicado por la OMT, en ese año ya se habían recuperado los niveles de turismo alcanzados en 2019.

#### **Objetivo 1: Incremento del gasto turístico receptivo en los tres tipos de turismo apoyados por el Programa en el Corredor del Río Uruguay**

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P) 2022	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
1.1 Gasto turístico receptivo promedio por turista y día en el Corredor – Turismo náutico	USD	78,26*	100,97	62,7	-0,68	0
1.2 Gasto turístico receptivo promedio por turista y día en el Corredor - Ecoturismo	USD	83,78*	90,42	53,6	-4,54	0
1.3 Gasto turístico receptivo promedio por turista y día en el Corredor - Cultural	USD	105,4*	113,17	27,6	-10,01	0
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 1</b>						<b>0</b>

\* El PCR reporta que la línea de base de estos tres indicadores es un promedio de los años 2012 a 2015.

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR reporta tres indicadores asociados al resultado que informan sobre el primer objetivo específico. El PCR reporta líneas base diferentes a los del PMR+E para los tres indicadores (1.1 a 1.3) argumentando que la base de datos original era un cálculo promedio 2012-2015 y que, por tanto, toma línea de base 2015 sobre la base de la encuesta de turismo receptivo hecha por MINTUR. Sin embargo, OVE nota que de acuerdo con las Directrices de PCR 2020 “*los indicadores, líneas de base, metas y fuentes de información pueden ajustarse antes de la validación del Plan de Arranque*”. Este no es el caso ya que la Administración cambió las líneas de base para el cálculo del logro final en el PCR. De otra parte, al observar los datos de gasto por turismo en Uruguay, se nota una tendencia a la baja entre 2012-2015<sup>8</sup> explicada por choques exógenos del periodo (e.g., restricciones cambiarias en Argentina, pérdida de competitividad ante Brasil), un promedio entre estos años suaviza la tendencia a la baja para posteriormente no sobrestimar la contribución del proyecto a los resultados del gasto una vez se reversen los efectos del choque. Por lo anterior, OVE se apega a los valores que están registrados en la PP y que coinciden con los del PMR+E.

La tasa de logro promedio para el objetivo específico 1 calculada por OVE fue de 0, lo cual corresponde a una calificación Insatisfactorio al igual que la otorgada por la Administración. De acuerdo con el PCR los resultados insuficientes se debieron a la crisis macroeconómica en Argentina (uno de los principales mercados emisores de turismo receptivo uruguayo), sumado a los efectos de la pandemia.

Calificación del objetivo 1: Insatisfactorio

### Objetivo 2: Mejora del uso y gestión del capital natural del Corredor

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
2.1 Población de localidades que se benefician de intervenciones en interpretación, equipamiento y planes de ordenación de visitas turísticas*	Personas	0 (2016)	264.376 (2022)	272.616	103	0
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 2</b>						<b>0</b>

\*El indicador no es tenido en cuenta para esta validación.

El PCR reporta un indicador asociado al logro del segundo objetivo específico. Según la PP, el indicador se refiere a la población total de las localidades del área de intervención (i.e., Línea de base censo INE, 2011. Población de 12 localidades: Bella Unión, Villa Constitución, Salto, Paysandú, San Javier, Nuevo Berlín, Fray Bentos, Mercedes, Villa Soriano, Guichón, Belén y Chapicuy). Así mismo, el PCR anota que el valor reportado se trata de una proyección basada en el censo de 2011. OVE nota que el indicador planteado no muestra avances con respecto a la mejora del uso y gestión del capital natural. Es decir, no muestra como las intervenciones en interpretación, equipamiento y planes de ordenación de visitas turísticas resultaron en una mejora del uso y gestión del capital natural. De hecho, avances del indicador se basan en el crecimiento poblacional y no están relacionados con las actividades ni productos del proyecto. Por lo anterior, OVE no considera este indicador para medir avances en el objetivo (ND en la tabla anterior). Ante la ausencia de indicadores que midan avances hacia el objetivo 2, la tasa de logro se ajusta a 0, lo cual corresponde a una calificación de Insatisfactorio.

Calificación del objetivo 2: Insatisfactorio

8

Anuario estadísticas de turismo 2018 - [https://www.gub.uy/ministerio-turismo/sites/ministerio-turismo/files/2019-09/ANUARIO\\_2018.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-turismo/sites/ministerio-turismo/files/2019-09/ANUARIO_2018.pdf)

## 6. EFECTIVIDAD

### Objetivo 3: Incremento de oferta turística en el Corredor de los Pájaros Pintados

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
3.1 Nuevas MiPyMEs turísticas operando en el CPP	MIPYMES	203 (2015)	215 (2016)	248	383%	1
3.2 Empresas turísticas jóvenes del CPP (de menos de cuatro años de vida) que implementan nuevos planes de negocio	Empresas turísticas	0 (2016)	8 (2016)	12**	150%	1
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 3</b>						<b>1</b>

\*\*El valor logrado se actualiza según la narrativa descrita en el PCR.

El PCR reporta dos indicadores asociados al resultado que informa sobre el tercer objetivo específico. El indicador *3.1 Nuevas MiPyMEs turísticas operando en el CPP*, define su línea de base como el número de alojamientos y agencias de viaje recabados del Diagnóstico del Plan de Marketing Estratégico del Corredor del Río Uruguay, elaborado por WAN. El dato final observado se obtuvo del número de MIPYMES creadas, con menos de 99 empleados, entre 2016-2019 (64 empresas) y que continuaron abiertas hasta antes de la pandemia (18 cerraron). La PP especificó que el apoyo al emprendimiento beneficiaría a nuevos emprendimientos locales y a jóvenes empresas ya operando en el CPP (con menos de 4 años de vida, menos de **19** empleados y una facturación anual inferior a \$UYU 10 millones). El PCR (pie de página 15) especifica que 1 de estas empresas tiene más de 19 empleados. Por lo anterior, el valor logrado se ajusta a 248 (a diferencia del 249 reportado por la Administración). La tasa de logro es 1.

Con respecto al indicador *3.2 Empresas turísticas jóvenes del CPP (de menos de cuatro años de vida) que implementan nuevos planes de negocio*, el PCR reporta que se aprobaron 15 proyectos pero que al final 12 se implementaron (p. 15). Según la PP, este indicador se derivaría de la actividad “proyectos de MIPYMES apoyados técnica y financieramente”. La PP describe que los candidatos serían acompañados técnicamente para la elaboración de la propuesta, la presentación al Fondo y la ejecución del financiamiento (p. 13). OVE anota que este indicador corresponde a un indicador de resultado intermedio mas no a un resultado. Pese a esto, lo considera para la valoración del alcance del objetivo 3. El logro del indicador es 1.

Con una tasa de logro promedio de 1 corresponde una calificación de Excelente al objetivo 3.

### Calificación del objetivo 3: Excelente

### Objetivo 4: Fortalecimiento de gobernanza turística subnacional en el Corredor

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Valor logrado (A)	Porcentaje logrado (%)	Tasa de logro (0-1)
4.1 Número de Gobiernos Departamentales que incorporan estadísticas turísticas desagregadas a nivel local en sus planes de inversión sectorial	Gobiernos Departamentales	0 (2016)	5 (2022)	5	100	1
<b>Tasa de logro promedio para el objetivo 4</b>						<b>1</b>

ND: indica que el PCR reporta valores, pero tienen problemas de relevancia y credibilidad por lo que OVE ajusta la tasa de logro a cero.

## 6. EFECTIVIDAD

El PCR reporta un indicador asociado al resultado que informa sobre el cuarto objetivo específico. El *4.1 Número de Gobiernos Departamentales que incorporan estadísticas turísticas desagregadas a nivel local en sus planes de inversión sectorial*. De acuerdo con el PCR, la cantidad de Gobiernos Departamentales que llevó a cabo esta tarea fueron 5 desde el 2016 (año base) hasta el 2022. El proyecto logró conformar un observatorio turístico con la integración de los cinco departamentos del CPP, que funcionó hasta 2019 debido a la renuncia a los fondos del proyecto. Durante este período, logró cumplir con las actividades propuestas para que funcionara el Observatorio, tales como el diseño y prueba de instrumentos de relevamiento de información, la capacitación del capital humano, y el relevamiento efectivo. OVE había corroborado esto en su evaluación de 2020, cuando anotó que “actualmente, el Observatorio permite capturar microdatos con tal grado de desagregación que se podría realizar una evaluación de políticas sobre el sector. Por último, es necesario establecer ex ante una metodología de encuesta estandarizada para facilitar la ampliación del Observatorio a otras regiones”. Con respecto a los avances en el fortalecimiento de la gobernanza. El PCR destaca que se conformó una Mesa de Coordinación, o “Mesa Estratégica”, con la adhesión de miembros públicos y privados, que permitió la formulación de Planes operativos Anuales (POA) propios para el CPP. Al cierre del proyecto, se cumplió con la meta de la formulación de 3 POA.

La tasa de logro promedio para el objetivo específico 4 es 1, lo cual corresponde a una calificación de Excelente.

Calificación del objetivo 4: Excelente

## 2. Productos

La mayoría de las metas de los productos se ajustaron a la baja debido a la cancelación del 48% de los recursos de la operación, lo que a su vez redujo el alcance de la operación, debilitando su lógica vertical.

Dentro del Componente 1, se ajustó a la baja la meta para tres productos (1.1, 1.5 y 1.7), eliminando dos de ellos (1.3, estudio de capacidad de carga de la pesca deportiva en la Reserva del Salto Grande, y 1.8, proyecto de paisaje interactivo e interpretación ambiental implementado en el Parque del Lago en Salto) e incorporando uno nuevo (1.10). Particularmente, en respuesta a la solicitud del gobierno uruguayo en julio de 2020, se reasignaron fondos originalmente destinados al Producto 1.8 para llevar a cabo la readecuación sanitaria del Centro Termal Daymán (Producto 1.10). El MINTUR fundamentó la necesidad de mejorar la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del centro, en consonancia con los protocolos aprobados por el Poder Ejecutivo para la reactivación turística en parques termales de la región, medida adoptada como respuesta a los desafíos planteados por la pandemia<sup>9</sup>. Los demás productos (1.2, 1.6 y 1.9) se entregaron de acuerdo con lo planeado

En el caso del Componente 2, el ajuste en los productos fue mixto: la meta del producto 2.2. de *Operadores e inversores nacionales e internacionales contactados para difusión de catálogo de inversiones* se redujo a una tercera parte mientras que para el producto 2.1. *Proyectos de*

<sup>9</sup> Nota BID No 06/2020. Proyecto de readecuación del Parque Termal Daymán. <https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-UR-LON/UR-L1113/60%20Project%20Procurement%20of%20Goods%20and%20Services/Forms/All%20Documents.aspx?id=%2Fteams%2FEZ%2DUR%2DLON%2FUR%2DL1113%2F60%20Project%20Procurement%20of%20Goods%20and%20Services%2FProyecto%20de%20Readecuaci%C3%B3n%20del%20Parque%20Termal%20Daym%C3%A1n%2C%20en%20el%20departamento%20de%20Salto%2E%20Perfil%20de%20Proyecto%20Inicial%2Emsg&parent=%2Fteams%2FEZ%2DUR%2DLON%2FUR%2DL1113%2F60%20Project%20Procurement%20of%20Goods%20and%20Services>

## 6. EFECTIVIDAD

*MiPymes turísticas apoyados técnica y financieramente la meta se aumentó en una cuarta parte y se logró cumplirla.*

Para el Componente 3, el único producto asociado se ajustó a la baja y se logró cumplir.

Finalmente, los resultados del Informe de Auditoría de noviembre de 2021 indican que “*no es posible emitir una opinión sobre si el programa hubiera cumplido con sus objetivos debido a su discontinuidad; [...] se constató que: no se dispone de información integra, confiable y oportuna que permita un adecuado monitoreo sobre la ejecución de los recursos, y tampoco se evidenciaron evaluaciones efectivas del programa por parte del MINTUR que le permitieran a este, concluir respecto de la contribución de lo ejecutado sobre el objetivo planteado*”.

Considerando que dos de los cuatro objetivos específicos del proyecto fueron clasificados como Insatisfactorios y dos tuvieron una calificación de Excelente, OVE otorga una calificación de Parcialmente Insatisfactorio al criterio de efectividad en acuerdo a la calificación que otorgó la Administración.

Calificación de efectividad	Parcialmente insatisfactorio
-----------------------------	------------------------------

## 7. EFICIENCIA

El PCR reporta su rating con base en un análisis de un modelo de equilibrio general (MEG). Según el PCR, el análisis del MEG se centró en determinar los principales factores que influencian la elección del destino turístico para los mercados emisores clave, considerando variables como distancia, renta, tipo de cambio, clima y desarrollo del destino. Se llevaron a cabo escenarios con diferentes análisis de sensibilidad para evaluar el potencial de crecimiento de cada mercado de origen. El PCR indica que se realizaron ajustes en las series que determinaban el modelo de demanda, considerando la elasticidad renta y precio de la demanda desde cada mercado emisor a Uruguay. La correlación entre el efecto precio (devaluación cruzada de Argentina) y la llegada de visitantes fue crítica, lo que requirió descontar ese efecto para evaluar la contribución del proyecto a la renta y al empleo. Se calculó una “meta ajustada 2019” ante la cancelación anticipada de la operación. Se proyectaron las visitas, el gasto, el empleo equivalente y el PBI sin proyecto al 31/12/2019 y se consideró el impulso esperado para cada indicador, al cierre de ese año, conforme solamente a los productos desarrollados (y no todos los productos esperados). Asimismo, se ajustó el monto de inversión esperado. El impacto o beneficio económico total de los nuevos atractivos se había valorado en US\$5.894.561 para todo el CPP. Al haber concluido el proyecto en forma anticipada, se consideró un valor del beneficio por los productos materializados de US\$2.843.155.

Más adelante el PCR explica que el Valor Actual Neto (VAN) con efecto de asentamiento<sup>10</sup> y la relación Costo-Beneficio se evaluaron considerando el impacto sobre llegadas, gasto, PBI y empleo. El proyecto resultó mayormente rentable en los horizontes temporales asumidos, con un VAN positivo. Se proyectaron escenarios con diferentes análisis de sensibilidad, considerando la maduración del impacto del proyecto a lo largo de 10 años. Finalmente, se presentaron dos escenarios basados en el modelo de equilibrio general (MEG): un escenario optimista respetando la tendencia de crecimiento ex ante y un segundo escenario ajustado considerando un crecimiento anual de estado estacionario actualizado y un shock externo. La Tasa Interna de Retorno (TIR) fue alta en ambos escenarios.

<sup>10</sup> Maduración del impulso promedio anual que genera cada atractivo turístico adicional según el tipo de producto, transcurrido un tiempo desde su puesta en marcha (10 años de acuerdo con las evaluación ex - ante).

## 7. EFICIENCIA

OVE tiene los siguientes comentarios:

- *Beneficios del proyecto asumidos:* Como se mencionó en la sección de efectividad, el PCR menciona que algunos resultados son proyecciones basadas en el censo 2011 y otras se refieren como estimaciones elaboradas por la Evaluación Final con base en registros del proyecto. Es decir, el análisis se basa en proyecciones y no en datos observados.
- *Beneficios y costos considerados en el análisis:* Según el PCR los beneficios del análisis equivalen a los flujos de PIB producidos por el aumento de gasto turístico total conforme al planteamiento desarrollado desde la proyección de llegadas, más la inversión en productos, más la campaña de marketing, la inversión en el observatorio y la ayuda al emprendimiento durante la vida útil del proyecto. Sin embargo, resulta confuso hablar de flujos de PIB producidos por un aumento del gasto turístico cuando, como se explicó en la sección de efectividad, no hubo un aumento en el gasto turístico atribuible al proyecto (objetivo específico 1). Aunque no se contara el efecto de la pandemia (entendiendo que el análisis de eficiencia hizo un corte en 2019), hubo un efecto renta y precio generado por la crisis macroeconómica en Argentina (uno de los principales mercados emisores de turismo receptivo uruguayo).

Lo anterior genera cuestionamientos sobre la credibilidad de los resultados de la evaluación realizada. El PCR no provee suficiente evidencia para valorar el tipo de supuestos utilizados o estimaciones calculadas. El PCR no presenta un análisis de CTOA pero, ante la imposibilidad de validar los resultados del análisis de equilibrio general presentado en el PCR, OVE revisó las calificaciones del PMR. El último PMR reporta que el Indicador Sintético (SI) del proyecto estuvo calificado en “Alerta” al igual que el Schedule Performance Index (SPI). En solo un año de los seis de la ejecución del proyecto, los desembolsos acumulados como proporción del monto total estuvieron clasificados en estado de “Alerta”. No hubo retrasos.

Considerando las deficiencias en la argumentación de la metodología, los supuestos utilizados y la estimación de los resultados del modelo de equilibrio general presentado por la Administración, y siguiendo las Directrices de PCR 2020, la calificación de OVE de este componente descansa en un análisis CTOA. De acuerdo con el PMR, el proyecto estuvo clasificado en Alerta en dos de los indicadores de monitoreo (SI y SPI) en el último PMR y los desembolsos acumulados como proporción del monto total estuvieron en Alerta un año de los seis en ejecución. Por tanto, la calificación de Eficiencia de OVE es Parcialmente insatisfactorio, contrario a la calificación Excelente que otorgó la Administración.

Calificación de eficiencia	Parcialmente insatisfactorio
----------------------------	------------------------------

## 8. SOSTENIBILIDAD

### 1. Continuación de resultados

El PCR no sigue los parámetros de organización de las Directrices para PCR 2020 en el criterio de Sostenibilidad. Al hablar de riesgos solo se refiere a los identificados al momento de diseño de la operación. El PCR no tiene una valoración sobre las condiciones que podrían influir en la continuación de los resultados ya alcanzados.

El PCR señala que “los riesgos identificados son adecuados, y no existen nuevos riesgos que puedan condicionar la sostenibilidad de la operación”<sup>11</sup>. Según el PCR, de los tres riesgos identificados “Los dos primeros riesgos [de orden fiduciario (control de costos de obras), y de gestión pública y gobernabilidad (al cual se asignaron fondos para la creación de nodos en el

<sup>11</sup> PCR, pág. 28

## 8. SOSTENIBILIDAD

*CPP)] no fueron retomados durante los reportes semestrales (PMR), considerando que las acciones que se habían realizado para mitigarlas fueron suficientes para mitigar su impacto”.*

El PCR menciona que “*El Programa conformó un observatorio turístico con la integración de los cinco departamentos del CPP, que funcionó hasta 2019, y dejó de funcionar con la renuncia a los fondos del Programa*”. Esto evidencia que el segundo riesgo - de gestión pública y gobernabilidad - no fue mitigado como se anticipó, y que en efecto afectó la continuidad de uno de los resultados logrados.

Un tercer riesgo tuvo que ver con que la falta de consideración de la escasez de infraestructura de base y la escasa interconexión entre los atractivos turísticos condicionaron los resultados de esas intervenciones. La zona no pudo desarrollarse de manera equiparable a proyectos planificados que logran integrar el crecimiento urbano nuevo. Tampoco se consideró que los departamentos de la Región del Corredor tenían una sociedad muy tradicional con crecimiento urbano, lento y gradual, pero fundamentalmente espontáneo y periférico, que concentra algunas aglomeraciones suburbanas con muy pocos servicios, alrededor de sus atractivos. A esto se aunó la falta de dinamismo en la inversión privada, a pesar de la adhesión positiva del sector privado. Aunque se logró la creación de una red público-privada en el sector turístico del interior del país, la inversión privada no alcanzó el impulso necesario para generar un desarrollo sostenible en el sector.

Finalmente, el PCR menciona que la oferta de nuevos productos tiene posibilidades de ser mantenida, además de incrementada. Sin embargo, no argumenta cómo. De hecho, la operación UR-L1155 intervendrá zonas diferentes a las planeadas en esta operación<sup>12</sup> y por ahora no hay información sobre las posibles futuras intervenciones en el Corredor.

## 2. Desempeño de salvaguardias

De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas Ambientales del Banco (OP-703, Directriz B.3), el proyecto se clasificó como Categoría B. Durante la preparación del proyecto, se elaboró un Análisis Ambiental y Social sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el Corredor del Río Uruguay. El análisis resultó en un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) que estableció las medidas, procedimientos y recomendaciones para la gestión socioambiental estratégica y la gestión de los proyectos específicos. El IGAS afirma que las acciones del proyecto serían positivas en cuanto a sus objetivos socioeconómicos, en tanto que mejoraría la actividad turística, la economía, el tejido empresarial, el empleo y las oportunidades de desarrollo para la comunidad local. También indica que no se planteaban actuaciones de efecto ambiental significativo si se realizaban de acuerdo con las condiciones de integración ambiental planteadas en el MGAS. El PCR es insuficiente en reportar sobre las salvaguardias o cualquier impacto socioambiental que hubiese podido tener el proyecto. OVE encontró en el reporte ESRR de 2019 que la calificación de riesgo ambiental y social fue *Moderado*. En los comentarios del reporte se indica que: “*El diseño es vago y el proyecto no se ha ejecutado, la intervención en áreas protegidas no está clara*”. No hay más información.

Sin embargo, la evaluación final del proyecto destaca algunos logros positivos en materia socioambiental:

- Desarrollo de obras físicas orientado a mejorar la oferta ecoturística y náutica.
- Enfoque en la capacitación y apoyo a emprendedores locales y ecosostenibles.

<sup>12</sup> Zona de intervención UR-L1113: Salto, Paysandú, Artigas, Río Negro, y Soriano. Zona de intervención UR-L1155: Montevideo, Canelones, Carmelo, Colonia, Rivera y Tacuarembó.

## 8. SOSTENIBILIDAD

- Adaptación de productos ecoturísticos en áreas protegidas y riberas fluviales, así como la mejora de equipamientos interpretativos.
- Promoción de la pesca deportiva vinculada al Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay, con un enfoque en la conservación y vigilancia de los recursos pesqueros.
- Establecimiento de un corredor ecológico como una medida directa para proteger áreas sensibles y con valor turístico, conforme a las directrices del Plan.
- Promoción de productos ecoturísticos y la dotación de equipamientos en áreas naturales protegidas, contribuyendo a poner en valor los recursos ecológicos del Corredor en el caso del río Negro para evitar la erosión del ecosistema.

En conclusión, los riesgos no mitigados para la continuación de los resultados son significativos. En cuanto a las salvaguardias socioambientales, el proyecto parece haber tenido un desempeño adecuado. Por lo anterior, OVE no concuerda con la calificación de Excelente de la Administración para este criterio y lo califica como *Parcialmente Insatisfactorio*.

Calificación de sostenibilidad	Parcialmente insatisfactorio
--------------------------------	------------------------------

## 9. RESULTADO GENERAL

El proyecto estuvo alineado con las necesidades del país y con sus prioridades al momento del diseño pero perdió relevancia con las prioridades del gobierno durante su ejecución. Además, hubo debilidades en la alineación con los objetivos estratégicos del Banco con el país, el ajuste al contexto y realidades del país, y la lógica vertical del proyecto se vio debilitada por la cancelación del 48% de los recursos; por lo anterior, la relevancia del proyecto resultó en una calificación *Parcialmente Insatisfactoria*. La cuestionabilidad de la atribución de ciertos resultados al proyecto así como el cambio tardío de las líneas de base en el objetivo 1 provocó que el objetivo específico del proyecto – y el criterio – fuera clasificado como *Parcialmente Insatisfactorio*. La eficiencia fue calificada como *Parcialmente insatisfactoria* debido a las falencias en la metodología de la evaluación económica y al desempeño del proyecto con base en un análisis CTOA. Los riesgos no mitigados para la continuación de los resultados fueron significativos por lo que la Sostenibilidad del proyecto fue calificada como *Parcialmente Insatisfactoria*.

En conclusión, como resultado de una calificación *Parcialmente Insatisfactoria* en Relevancia, Efectividad, Eficiencia y Sostenibilidad, el desempeño general del proyecto fue *Parcialmente Infructuoso*, lo cual difiere de la calificación del PCR según la Administración la cual fue *Parcialmente Exitoso*.

Calificación de resultado general	Parcialmente infructuoso
-----------------------------------	--------------------------

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

### 1. Calidad de la preparación

El Banco diseñó el proyecto con base en las lecciones aprendidas de operaciones que iniciaron desde 2004 y que han seguido un proceso de esfuerzos conjuntos con las autoridades turísticas de Uruguay para impulsar una dinámica de desarrollo turístico. El Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos - 1826/OC-UR y el Programa de Apoyo al Sector Turístico 2601/OC-UR fueron antecesores de esta operación. Tratando de minimizar la dispersión de inversiones y para lograr resultados sinérgicos entre las diferentes iniciativas locales existentes, se diseñó e implementó una operación programática de largo plazo por medio de una CCLIP, de la que esta fue la primera operación. El Banco complementó con el proyecto de cooperación técnica Apoyo al Programa de Desarrollo del Corredor Turístico (UR-T1138 de 2016)

## 10. DESEMPEÑO DEL BANCO

la preparación y diseño de esta operación. OVE no encontró evidencia que cuestione la atención a salvaguardias o a aspectos institucionales por parte del Banco, que también realizó una evaluación económica ex - ante, y diseño manuales y reglamentos para el fondo concursable. En contraste, la evaluación de riesgos no parece haber sido idónea; como se vio en la evaluación del criterio de sostenibilidad, el análisis del contexto en el que se desarrollaría el proyecto fue limitado y los riesgos identificados fueron genéricos.

Calificación de calidad de la preparación: Satisfactorio

### 2. Calidad de la supervisión

Durante la fase de ejecución, el PCR reporta que el Banco realizó las visitas de supervisión y veló por el cumplimiento de las condiciones contractuales. Las evaluaciones de medio término y final se realizaron, cumpliendo con el plan de monitoreo y evaluación; quedó pendiente realizar la evaluación de impacto prevista considerando la cancelación del 48% del financiamiento del proyecto durante la pandemia. El Banco hizo un reporte ESRR, en línea con los requerimientos medioambientales y sociales, aunque OVE no encontró registros de reportes de ESRR posteriores a 2019.

En relación con el cambio de autoridades y el consiguiente cambio en las prioridades del gobierno entrante que llevó a la cancelación de una parte importante de los recursos del financiamiento no comprometido, se trató de una modificación sustancial que habría ameritado una reformulación formal (con aprobación del Directorio) del proyecto para reducir el alcance del mismo.

Calificación de calidad de la supervisión: Satisfactorio

Aunque el PCR desagrega el análisis desempeño del Banco entre la etapa de preparación y la de supervisión, no otorga explícitamente calificaciones para cada una. La calificación general de desempeño del PCR es *Satisfactoria*. OVE concuerda con esa calificación.

Calificación de desempeño del Banco	Satisfactorio
-------------------------------------	---------------

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

En general, el PCR sugiere una valoración positiva del desempeño del MINTUR en la ejecución del proyecto ya que demostró compromiso institucional, destacándose por fortalecer los vínculos y los equipos territoriales hasta la renuncia de los fondos no comprometidos. Aunque hubo cambios en el equipo de gestión y prioridades debido a la administración del Prestatario, se reconoce el compromiso de ambas gestiones al ser receptivas a las recomendaciones del Banco durante el monitoreo. El PCR menciona que se cumplieron sustancialmente las condiciones del Contrato de Préstamo para el proyecto, aunque hubo algunas demoras para el cierre administrativo.

Por otro lado, los hallazgos de un informe de Auditoría Interna<sup>13</sup> del Ministerio de Economía y Finanzas encontró que hubo debilidades en el desempeño del MINTUR. El reporte señala debilidades en la adecuación de los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como en el cumplimiento de sus responsabilidades fiduciarias. De acuerdo con el informe, existieron debilidades en los controles implementados en actividades claves, no se dispone de información íntegra, confiable y oportuna que permita un adecuado monitoreo sobre la ejecución de los

<sup>13</sup> Informe de Auditoría, noviembre de 2021. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/interiorismo-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/2021\\_MinisteriodeTurismo.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/interiorismo-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/2021_MinisteriodeTurismo.pdf)

## 11. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

recursos, y tampoco se evidenciaron evaluaciones efectivas del proyecto por parte del MINTUR que le permitieran a éste, concluir respecto de la contribución de lo ejecutado sobre el objetivo planteado.

Los cinco principales hallazgos de la Auditoría fueron:

- i. Debilidades en la ejecución y monitoreo del proyecto debido a la falta de efectividad de los mecanismos de MINTUR para la medición de los resultados alcanzados en los proyectos; así como las debilidades en la mejora de los servicios conexos a las inversiones principales para potenciar la atención de los visitantes.
- ii. Debilidades de la información, que no permite realizar un adecuado control y seguimiento por rubro del gasto. Asimismo, presenta debilidades respecto a su integridad, confiabilidad y oportunidad.
- iii. Gastos en servicios personales sin una adecuada presupuestación que permite su control y seguimiento en función del objetivo del proyecto y efectuar su monitoreo.
- iv. Gastos financiados con aporte local que superan de manera considerable lo planificado debido a la carencia una correlación entre la asignación presupuestal y la ejecución; y la falta de programación y monitoreo de aportes y gastos.
- v. Debilidades en el ambiente de control debido a la falta de claridad y formalización en la distribución de las tareas y responsabilidades entre los diferentes actores clave.

Considerando los resultados del informe que muestran que se presentaron fallas en el cumplimiento de las responsabilidades fiduciarias y en las relacionadas con el M&E, OVE difiere de la calificación *Satisfactoria* otorgada por la Administración y califica el desempeño del prestatario como *Insatisfactorio*.

Calificación de desempeño del prestatario	Insatisfactorio
---	-----------------

## 12. LECCIONES APRENDIDAS

El PCR es escaso en la identificación de lecciones aprendidas considerando los desafíos que enfrentó el proyecto. Las lecciones incluidas en el PCR son las siguientes:

1. *Procesos*: 1.1. Considerar indicadores alternativos para medir el cumplimiento de objetivos ante dificultades o imprevistos (como la pandemia y la cancelación anticipada de fondos) que impidan contar con información adecuada para la evaluación. 1.2. Ante una renuncia de fondos, es necesario realizar un ajuste a los indicadores y metas del proyecto que permitan contar con registros de evaluación de los efectos de la renuncia, o con una estimación de la reducción de metas.
2. *Prioridades de los actores involucrados*: 2.1. Prever esquemas de gobernanza con mayor participación del sector privado para fortalecer la sostenibilidad ante un cambio de prioridades políticas que implique un cese de financiamiento para las iniciativas de base territorial. 2.2. Considerar si una renuncia al financiamiento amerita evaluar si se precisa realizar una modificación sustancial del proyecto.
3. *Gestión de riesgos*: 3.1. Incluir nuevas medidas de mitigación a los riesgos a lo largo del proyecto, y trabajar en ese sentido. Aunque los riesgos de inestabilidad macroeconómica de los principales países emisores fue un riesgo considerado, que se esperaba mitigar diversificando el origen de los turistas extranjeros, inesperadamente se logró mitigar con turismo interno.

### 13. CALIDAD DEL PCR

El PCR se preparó utilizando las Directrices para PCR 2020 aunque tiene falencias para apegarse a sus lineamientos. OVE califica la calidad del PCR como Pobre considerando, además, que la calidad de la evidencia reportada es deficiente y que el informe no es cándido en el reporte de los resultados.

- Para la calificación de la Efectividad, el PCR con una justificación que no está de acuerdo con las Directrices para PCR 2020 ni las políticas del Banco, cambia las líneas de base para los tres indicadores que dan cuenta de los resultados del objetivo específico 1.
- La calidad del análisis de eficiencia es deficiente en la argumentación de la metodología y los supuestos utilizados, así como su aplicación para la obtención de resultados.
- Hay ambigüedades entre la evaluación final y el PCR en el reporte de los datos. Eso suscita interrogantes sobre la confiabilidad de la información presentada en el PCR.
- El PCR no sigue los parámetros de organización de las Directrices para PCR 2020 en el criterio de Sostenibilidad. Se enfoca en los riesgos identificados para la ejecución del proyecto y reporta que fueron mitigados, sin embargo, deja por fuera riesgos que OVE logró encontrar en documentos de la operación que, incluso, llegaron a materializarse.
- El análisis de salvaguardias también es insuficiente. El PCR es insuficiente en reportar la calificación de desempeño de las salvaguardias y cualquier impacto socioambiental que hubiese podido tener el proyecto. No hay mención a lo básico como la categoría de salvaguardias y en este caso también fue necesario que OVE buscara y complementara con información disponible en el sistema del Banco hallazgos adicionales relacionados con temas socioambientales.
- El PCR no reporta cándidamente por que se canceló el 48% de los recursos. OVE encontró evidencia en el sistema de información del Banco que la Administración habría podido proveer para ampliar las razones del cambio de prioridades del gobierno.
- Las lecciones aprendidas son insuficientes considerando los desafíos que enfrentó el proyecto.

<b>Calificación de calidad del PCR</b>	Pobre
--	-------