

CONFIDENTIAL  
INTERNAL USE  
PUBLIC UPON CONSIDERATION

## **OVE's Review of Project Completion Reports and Expanded Supervision Reports: The 2022 Validation Cycle**

### ***Annex IV OVE's Validation Notes of SG Operations***

Office of Evaluation and Oversight (OVE)  
Inter-American Development Bank  
Inter-American Investment Corporation  
Washington, D.C.  
October 2022

This document contains confidential information relating to one or more of the IDB Access to Information Policy and the IDB Invest Access to Information Policy exceptions and will be initially treated as confidential and, therefore, may be used by IDB and IDB Invest employees only. The document will be disclosed and made available to the public upon completion of consideration.

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar - PRODAF			
	<b>Oldest</b>	—————	—————→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	2740/OC-AR			
<b>Loan number(s)</b>	AR-L1068			
<b>Amount Approved</b>	US\$30,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	INL			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República Argentina			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP)			
<b>Sector/Subsector</b>	Agricultura y Desarrollo rural/Desarrollo agrícola sostenible			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	30-01-2018			
<b>Actual Closing date</b>	30-12-2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$41,000,000 (IDB US\$30,000,000, Local US\$11,000,000)		US\$27,795,278 (IDB US\$22,676,041, Local US\$5,119,237)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$ 30,000,000 IDB Loan		US\$ 22,676,041 IDB Loan	
<b>Co-financing</b>				
<b>Cancelled amount</b>			US\$7,323,959	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Lina Pedraza	
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El objetivo general del proyecto fue contribuir a incrementar el ingreso de los agricultores familiares mediante el mejoramiento de su productividad. La propuesta y el contrato de préstamo no hicieron explícitos los objetivos específicos, sin embargo, la matriz de resultados (MR) de la propuesta de préstamo y la MR de elegibilidad +60 días identificaron los siguientes resultados esperados: i) incremento de la productividad (rendimientos) de rubros representativos en planes de negocios, ii) incremento en la adopción de tecnologías promovidas por el programa y iii) incremento al acceso de crédito de los beneficiarios del programa. Por su parte, el PCR formula los siguientes objetivos específicos: (i) incrementar la adopción de tecnologías promovidas por el programa e (ii) incrementar el acceso al crédito de los beneficiarios del programa. El PCR sostiene que el incremento de la productividad es un objetivo de largo plazo que requiere de más tiempo para desarrollar su efecto completo. OVE no está de acuerdo con la eliminación del objetivo de productividad al considerarlo válido dados los ciclos de producción de las cadenas productivas seleccionadas como beneficiarias del programa. Además, la matriz de resultados de la propuesta de préstamo y la MR de elegibilidad +60 días incluyen el incremento en la productividad como resultado esperado. Por lo anterior, OVE tomará en cuenta el avance en los siguientes objetivos:

#### Objetivos evaluativos:

- i. Incrementar la productividad (rendimientos) de rubros representativos en planes de negocios.
- ii. Incrementar la adopción de tecnologías promovidas por el programa
- iii. Incrementar el acceso al crédito de los beneficiarios del programa.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

El documento de préstamo y el contrato hacen referencia a un componente subdividido en dos subcomponentes. Para el propósito de esta validación, se hará referencia a componentes en lugar de subcomponentes. Así, los componentes del programa son los siguientes:

- i. Componente 1: Apoyo a las capacidades de preparación de planes de negocios (US\$2.2 millones en aprobación; US\$1.5 millones al cierre del proyecto).
- ii. Componente 2: Apoyo a la implementación de planes de negocio (US\$36.3 millones en aprobación; US\$24.3 millones al cierre del proyecto).

El proyecto no fue formalmente restructured, y solo hubo cambios en la unidad de medida y metas de algunos productos en la matriz de resultados de la propuesta de préstamo.

### 5. RELEVANCE

#### 1. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El sector agropecuario argentino representaba cerca del 8% del producto interno bruto y era el principal generador de divisas (a través de exportaciones) alrededor del año 2012. Si bien entre 1999 y 2014 la productividad total de factores de la agricultura argentina creció a una tasa promedio anual de 1.4%, esta dinámica escondía diferencias importantes dentro del sector. La producción agrícola estaba dominada por la agricultura extensiva y el uso de la mecanización y de tecnologías modernas en la región pampeana en la región oeste del país mientras que el estrato de la Agricultura Familiar (AF) estaba distribuido a lo largo del país en múltiples enclaves productivos y se encontraba limitada por constituir unidades productivas de menor escala y eficiencia, ubicadas mayoritariamente fuera de las áreas más favorables. Según el Censo Nacional Agropecuario 2002, la agricultura familiar representaba el 75% de las explotaciones agropecuarias del país (más de 210 mil) y ocupaba solo el 18% de la tierra bajo explotación (30.9 millones de ha), con una superficie media de 142 ha, frente a las 1.839 ha de las explotaciones comerciales de la agricultura empresarial (FAO, 2009). Además, aportaba el 27% del valor bruto de la producción (VBP) del sector, generaba el 64% del empleo

## **5. RELEVANCE**

agropecuario a nivel nacional y estaba ubicada principalmente en las regiones extra-pampeanas (70% de los agricultores familiares).

Dentro de las principales barreras a las que se enfrentaba la agricultura familiar para incrementar su productividad se encontraban: (i) la falta de información y/o información asimétrica: el 35% de los agricultores familiares más capitalizados no tenían acceso a asistencia técnica, lo cual inhibía la adopción de tecnologías; (ii) limitado acceso a recursos financieros: solo el 18% de los agricultores familiares más capitalizados en las Provincias de Entre Ríos y Chaco accedían al crédito formal en el 2009, en comparación con el 30% de los agricultores empresariales y iii) bajo nivel de escala y asociativismo: más de 70% de los productores no formaban parte de ninguna asociación productiva que facilitaría los procesos de producción o la inserción comercial.

El programa se alineó con las iniciativas nacionales, en particular con: i) el objetivo específico 4 del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 que plantea “estimular el desarrollo, la difusión y la adopción de innovaciones tecnológicas agroalimentarias y agroindustriales”; ii) la creación de la secretaría de agricultura familiar dentro del MAGyP, dando su aporte a la producción así como también al arraigo, a la ocupación territorial, la generación de empleo y la soberanía alimentaria; y iii) la suscripción de Argentina en el 2019 al decenio para la agricultura familiar de la FAO, que tiene por objetivo crear un entorno propicio para la AF, estructurado sobre la sustentabilidad de los sistemas de producción y la innovación.

### **2. Alineación con los objetivos de la Estrategia de País y Corporativas del BID**

Al momento de la aprobación, el objetivo de desarrollo se alineó completamente con la EBP 2004-2008 y actualizada para el periodo 2009-2011, que incluyó como una de sus áreas estratégicas impulsar el crecimiento y la competitividad en un ambiente más favorable para la inversión y la productividad mediante el financiamiento de programas de innovación y modernización tecnológica y el apoyo a la mejora de la competitividad con proyectos agropecuarios, de turismo y MIPYMES. Por su parte, la EBP 2012-2015 planteó como una de sus tres líneas de acción el alivio a restricciones de crecimiento (con especial foco en el Norte Grande) mediante el apoyo al desarrollo rural y agropecuario, a través de inversiones en el mejoramiento de las capacidades de generación y transferencia de tecnología para la innovación agropecuaria, forestal y pesquera, así como de los sistemas de sanidad; ii) apoyo a la agricultura familiar para facilitar la adopción de tecnologías e innovaciones más rentables, productivas y ambientalmente sostenibles, infraestructura básica rural; iv) apoyo al desarrollo forestal; y v) mejoramiento de los sistemas de regulación de la actividad pesquera. El proyecto se alinea con las acciones de esta línea de acción especialmente por su orientación hacia la región de Norte Grande, la cual incluye la Provincia de Chaco. Finalmente, la EBP 2016-2019 tiene como objetivo apoyar la reorientación de la economía con el establecimiento del sector privado como el principal motor del desarrollo económico conducente a un mayor crecimiento, generación de empleo y reducción de desigualdades sociales. El proyecto se alinea parcialmente con el área estratégica que busca fortalecer la inserción e integración del sector privado a las cadenas de valor mediante el apoyo al desarrollo del sector de agronegocios y otros sectores relacionados con recursos naturales, incorporando aspectos relacionados al manejo agrícola sostenible y “*climate smart*”.

El programa también estuvo alineado con la Actualización a la estrategia institucional 2010-2020, en el objetivo de “reducir la exclusión social y la desigualdad” por medio del incremento de los ingresos de los agricultores familiares en las dos provincias; y en el objetivo de “productividad e innovación”, al incrementar la adopción de tecnologías más efectivas y sostenibles entre los beneficiarios.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo (lógica vertical)**

En general, la lógica vertical del proyecto es sólida, desde sus actividades y productos hasta el objetivo general, y basada en evidencia empírica con validez externa que apoyó la teoría de cambio de la intervención. Sin embargo, el diseño no consideró de manera suficiente la validez interna de la

## 5. RELEVANCE

evidencia referenciada y las realidades del contexto económico y sociocultural de las dos provincias, lo cual debilitó hasta cierto grado la consistencia de la teoría de cambio.

El programa esperaba i) impulsar la adopción de tecnologías mediante transferencias directas en la forma de aportes no reembolsables (ANR) a productos elegibles y productores con planes de negocio desarrollados para cubrir el costo parcial de las tecnologías promovidas por el proyecto, ofrecer asistencia técnica a los productores individual y grupalmente, realizar capacitaciones específicas orientadas al asociativismo para disminuir los costos de adopción de las nuevas tecnologías y mejorar la capacidad de negociación; y promover tecnologías ambientalmente adecuadas para facilitar la adaptación al cambio climático. Para tal propósito, se priorizaron las cadenas de valor de algodón y ganadería en Chaco, y de citrus y leche en Entre Ríos. Además, se esperaba promover el acceso al crédito, y de esa forma facilitar el cofinanciamiento de los planes de negocio, por medio de la constitución de un Fondo de Garantía. Todo lo anterior, se esperaba que contribuyera al objetivo general del proyecto de incrementar el ingreso de los agricultores familiares mediante el incremento de su productividad.

El PCR menciona, que, si bien la lógica vertical del proyecto fue sólida y se basó en un diagnóstico de las necesidades de la población objetivo de productores y en evidencia empírica relevante, su diseño sufrió algunas debilidades que afectaron su relevancia. Algunos de estos elementos son:

- i. La promoción de planes de negocios asociativos. Según el PCR, la orientación a las iniciativas de carácter asociativo fue un objetivo perseguido, estimando que, a partir de la difusión de las ventajas de este enfoque los productores se agruparían por razones de economías de escala. Sin embargo, en la mayoría de los segmentos se observó reticencia de los productores a los enfoques grupales. El diseño se hubiera beneficiado de algún incentivo específico o la articulación de los apoyos desde la perspectiva integral de la cadena, en vez de a partir de las necesidades de inversión de la finca para facilitar los esquemas asociados, ya que el número de presentaciones grupales fue sensiblemente menor a lo estimado. El indicador de producto que reflejaba el número de planes de negocio a ejecutar fue ideado sobre la base de planes grupales, por lo que luego de iniciar la ejecución fue necesario reformular su meta hacia presentaciones individuales.
- ii. La sociedad de garantía recíproca (SGR) como instrumento financiero para promover el acceso al crédito. La constitución del Fondo se concretó en el año 2014 a través de la SGR Garantizar, la firma líder del sector con una participación del 56% del mercado. Sin embargo, su aplicación no resultó funcional para los productores por varios motivos (MAGyP, 2020): (i) escaso conocimiento previo del instrumento por los productores, (ii) baja presencia territorial de la firma en ambas provincias, con procedimientos operativos poco dinámicos, y (iii) poca propensión a la oferta del instrumento por los especialistas en campo. Además, el PCR menciona que otras operatorias de financiamiento que operaron en paralelo al proyecto con fondeo provincial funcionaron adecuadamente para los productores, lo cual sugiere que el diagnóstico original no había identificado la oferta financiera existente de forma adecuada. En este caso, el acercamiento a una entidad otorgante local, la aplicación de costos promocionales y una mayor flexibilidad en la evaluación crediticia facilitaron la concreción de operaciones. Por lo anterior, durante la vigencia del Proyecto no se realizaron operaciones bajo esa modalidad, dado que la herramienta no se ajustó completamente a las demandas locales para promover el acceso al financiamiento.
- iii. La pérdida de relevancia en los últimos años de las cadenas productivas de algodón y leche en las provincias priorizadas y que fueron seleccionadas para recibir los beneficios del programa. Dado el bajo número de productores dedicados a estos sectores, no se logró apoyar al número esperado de beneficiarios en estas cadenas de valor. (Fuente: Evaluación de Programa de País: Argentina 2016-2019).

En resumen, los objetivos y el diseño del Proyecto están estrechamente alineados con las necesidades del país, así como las prioridades estratégicas del BID. La lógica vertical se considera

## 5. RELEVANCE

en general sólida, sin embargo, el diagnóstico y el diseño no lograron tomar en cuenta ciertas características particulares de la población objetivo, particularmente en los aspectos de asociativismo y acceso a crédito de los agricultores, y del sector como la pérdida de relevancia de algunas de las cadenas de producción. Con base en esta información, OVE está de acuerdo con la calificación del PCR para este componente de *Satisfactory*.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Calificación de la administración en efectividad

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos de 2020. El PCR asignó una calificación de *Satisfactory* a la efectividad del proyecto. OVE no concuerda con esta calificación y asigna *Partly Unsatisfactory* a la efectividad del proyecto de acuerdo con lo discutido a continuación.

### 2. Fecha límite para aceptación de modificaciones

El Proyecto fue aprobado en junio de 2012 y alcanzó elegibilidad en agosto del 2013. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios a la matriz de resultados hechos hasta 60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad, son formalmente aceptados. Por lo tanto, el PMR enero-diciembre de 2013 será tomado como referencia en esta validación. El proyecto no tuvo restructuraciones formales y la matriz de resultados no sufrió modificaciones.

### 3. Evaluación por objetivo

#### **Objetivo 1: Incrementar la productividad (rendimientos) de rubros representativos en planes de negocios.**

Para medir el impacto del PRODAF en el ingreso agropecuario de los agricultores familiares de las provincias de Chaco y Entre Ríos, se propuso desde su aprobación una evaluación de impacto mediante la metodología de diferencias en diferencias, comparando el desempeño productivo de un grupo tratamiento y uno control, antes y después de la implementación del programa. El grupo tratamiento estaría conformado por una muestra aleatoria de productores con planes de gestión aprobados por los gerentes del PRODAF mientras que el grupo control consistiría en productores que no participaron en el programa, pero que tenían las mismas características observables y cumplían con los mismos criterios de elegibilidad para el programa que el grupo de beneficiarios. En el 2015, se llevó a cabo la etapa inicial de este plan de evaluación, con la implementación de una línea de base que recopiló información de una muestra de 287 productores en Chaco y de 122 productores en Entre Ríos. Sin embargo, según la evaluación final del proyecto, esta línea de base no logró cumplir con los requisitos metodológicos necesarios puesto que no se identificó un grupo de control suficientemente grande para poder aplicar de manera exitosa la metodología de diferencias en diferencias, lo que no permitió crear un contrafactual válido para poder evaluar el programa con rigurosidad. Además, la información que se recopiló de los productores entrevistados estuvo relativamente limitada lo que no permitió la construcción confiable de los indicadores clave con respecto a ingresos, producción, y productividad.

Debido a estas dificultades, se revisó en 2018 el plan original de evaluación y se decidió llevar a cabo una segunda recopilación de información y usar una simple diferencia ex post para encontrar los resultados del programa. De esta manera, la encuesta final se implementó entre marzo y junio de 2021 y se recopiló información para 982 productores (la meta inicial era de 1197 productores, pero se redujo debido a las limitaciones impuestas por la pandemia). La muestra de productores tratados se seleccionó de manera aleatoria del listado de 1.078 productores que participaron en el PRODAF entre el 2014 y el 2017, es decir durante los primeros cuatro años de ejecución del programa. El grupo de control fue constituido de un listado de productores que producían dentro de las mismas

## 6. EFFECTIVENESS

cuatro cadenas en las provincias de Chaco y Entre Ríos, y que cumplieron con los criterios de elegibilidad del PRODAF, pero no habían recibido (ni postulado para) un aporte del Programa.

Así, el indicador de productividad se midió como la diferencia entre el cambio porcentual de los rendimientos agrícolas o ganaderos promedio por hectárea entre beneficiarios y no beneficiarios. Según el PCR, los beneficiarios del programa aumentaron su productividad en un 1.85% comparado con los no beneficiarios, lo que representa un alcance del 12% de la meta prevista (15%). El PCR presenta información detallada por cadena productiva y denota que el desempeño productivo fue positivo en las cadenas agrícolas, mientras que resultó negativo en las cadenas pecuarias. Cabe resaltar que el indicador de resultado suponía un valor de línea de base de cero basado en la expectativa de que los grupos de tratamiento y control a ser construidos para la evaluación de impacto tuvieran características semejantes, garantizando así una diferencia inicial de cero. Sin embargo, no fue posible contar con una línea de base y por tanto este supuesto no es verificable.

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	Alcanzado (0-1)
1.0 Diferencia entre el cambio porcentual entre los rendimientos agrícolas o ganaderos promedio por hectárea entre beneficiarios y no beneficiarios	0%	15%	1.85%	12%	0.12

De acuerdo con lo anterior, la calificación del objetivo 1 es *Unsatisfactory*.

### **Objetivo 2: Incrementar la adopción de tecnologías promovidas por el programa**

En cuanto al objetivo 2, el logro del indicador se midió como la diferencia entre las tasas de adopción de tecnologías entre beneficiarios y no beneficiarios. La medición del indicador se basó en la comparación de la proporción de beneficiarios y no beneficiarios que habían adoptado por lo menos una de las tecnologías promovidas por el PRODAF. De acuerdo con el PCR, el Proyecto logró incrementar la adopción de tecnologías en un 41% comparado con un 50% esperado durante la programación inicial (alcance de 82%). En promedio, un 83% de los productores beneficiados adoptaron por lo menos una de las tecnologías promovidas, mientras un 43% de los no beneficiarios reportó haber adoptado una tecnología o más durante los últimos cinco años. Dado que no fue posible contar con una línea de base verificable, el resultado alcanzado no puede ser calculado de manera rigurosa y puede potencialmente estar sesgado (de manera positiva o negativa). Sin embargo, OVE considera plausible que las actividades del programa y la provisión de recursos financieros para la adopción de tecnologías tenga un impacto positivo en la tasa de adopción de los productores beneficiarios. Por lo anterior, OVE califica el objetivo 2 como *Satisfactory*.

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	Alcanzado (0-1)
2.0 Diferencia entre las tasas de adopción de tecnologías entre beneficiarios y no beneficiarios	0%	50%	41%	82%	0.82

### **Objetivo 3: Incrementar el acceso al crédito de los beneficiarios del programa.**

El avance en este resultado se midió a través de la diferencia entre las tasas de acceso al crédito entre beneficiarios y no beneficiarios. La medición del indicador se basó en la comparación de la proporción de beneficiarios y no beneficiarios que habían solicitado y obtenido un crédito o préstamo en los últimos cinco años. El PCR presenta los resultados preliminares de la línea final y muestra que la tasa de acceso a crédito entre los beneficiarios superó la de los no beneficiarios en un 41,4%. En promedio, 17% del grupo de control accedió a un préstamo o crédito, mientras un 58% del grupo de tratamiento indicó haber obtenido financiamiento externo, lo cual representa un alcance de más de 200% de la meta inicial (20%).

## 6. EFFECTIVENESS

OVE considera que el logro de este indicador tiene dos falencias: en primer lugar, el valor de línea base no es verificable (como se vio en el objetivo 1), y segundo, su atribución a las acciones del programa es limitada dado que la constitución del Fondo de Garantía para apoyar la obtención de préstamos bancarios no resultó funcional para los productores y no se realizaron operaciones bajo esa modalidad durante la vigencia del proyecto. Sobre este último punto, el PCR explica que, si bien los productores no accedieron a este tipo de crédito, el proceso de formalización tributaria de los productores beneficiarios como una condición de elegibilidad del PRODAF tuvo un efecto importante en la posibilidad de acceder al sistema bancario. Si bien la administración presentó evidencia cuantitativa adicional para explicar la atribución de este resultado a las acciones del programa, OVE no lo encuentra concluyente debido a que i) no existe evidencia de que los dos grupos (tratamiento y control) fueran comparables antes de la intervención y/o que tuvieran niveles de acceso a crédito similares, por lo que los resultados del programa pueden ser el efecto de características preexistentes entre los dos grupos y no de las intervenciones del programa; y ii) el análisis no presenta evidencia sobre el canal de transmisión de este efecto dado que el fondo de garantía implementado no fue exitoso. Por lo anterior, OVE califica el objetivo 3 como *Unsatisfactory*.

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	Alcanzado (0-1)
3.0 Diferencia entre las tasas de acceso al crédito entre beneficiarios y no beneficiarios	0%	20%	41%	207%	1

### 4. Products

Con relación a los productos de la operación, el PCR menciona que la gran mayoría fueron logrados de acuerdo con lo planeado. Sin embargo, los estudios para la selección futura de provincias y tecnologías que garantizarían la escalabilidad de estos pilotos no se realizaron. En particular, para el primer componente se consiguió un 80% de los productos planeados y respecto al componente 2, el 100% de los productos se ejecutaron satisfactoriamente. En general, el logro promedio de los productos del proyecto fue de 86.7%.

Basado en la calificación de *Unsatisfactory* en el objetivo 1 y 3, y *Satisfactory* en el objetivo 2, la calificación general de efectividad queda como *Unsatisfactory*.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

El PCR incluye un análisis costo-efectividad (ACE) y justifica que no se presenta una actualización del análisis costo-beneficio (ACB) realizado en el diseño dado que no fue posible su actualización con la información actual sobre la demanda en cada cadena y provincia. Sin embargo, menciona que, dada la popularidad de los programas agropecuarios con un enfoque en la provisión de extensión y subsidios inteligentes, se presenta la oportunidad de comparar el PRODAF con otro proyecto similar como el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Nordeste (PRODERNEA).

El PRODERNEA fue financiado por el FIDA entre 1999 y 2007 con el objetivo de contribuir a la superación de las condiciones que generan pobreza rural en el NEA. Según el PCR, el diseño del Proyecto tenía un enfoque similar al de PRODAF, en el sentido de que previo una mayor inclusión social de los beneficiarios en el modelo de desarrollo, la selección de unidades productivas con potencialidad productiva (el Proyecto se desarrolló en las cuatro provincias del Nordeste Argentino – Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones – y por tanto demuestra una superposición regional y contextual con el PRODAF), y un mayor acercamiento a los mercados e inserción de los beneficiarios en cadenas priorizadas. El proyecto entregó asistencia técnica a los productores para apoyar la adopción de nuevas tecnologías incluidas en un menú de opciones elegibles, y proveyó financiamiento para la adopción de las tecnologías mediante un convenio con los bancos provinciales

## 7. EFFICIENCY

para ofrecer crédito con condiciones flexibles y ajustado a las demandas del sector agropecuario. Por tanto, el hecho de que los dos proyectos tienen objetivos y resultados similares y se han implementado en la misma zona ofrece, según el PCR, una oportunidad ideal para la comparación.

El indicador de impacto considerado para el ACE es el incremento de los ingresos netos agropecuarios promedio de los productores beneficiarios, y el análisis estima el costo unitario por aumento de ingresos netos del PRODAF, en comparación con el PRODERNEA. Los resultados indican que el coste del PRODAF por productor (US\$25.318) fue menor al mismo costo unitario para el PRODERNEA (US\$46,978). Sin embargo, con respecto al aumento de los ingresos netos agropecuarios, el costo unitario del PRODAF superó el costo unitario del PRODERNEA, tanto en términos de cambio absoluto (US\$) como relativo (%). De acuerdo con el análisis, por cada dólar adicional de ingreso neto anual con el PRODERNEA, el costo fue de US\$ 2,43 mientras el mismo aumento costó US\$ 2,96 con el PRODAF. Por lo tanto, el PRODAF fue menos costo efectivo que el PRODERNEA en aumentar los ingresos netos agropecuarios, logrando el mismo impacto un costo un 22% mayor que el PRODERNEA. En un análisis de sensibilidad se consideró que el impacto sobre los ingresos netos varía entre las cuatro cadenas priorizadas, y se observa que el grado de costoefectividad es relativamente sensible al rango del impacto observado, y que el costo unitario sería menor al del PRODERNEA en el escenario donde se logra el máximo impacto observado (en la cadena algodón).

Finalmente, el PCR resalta que el Proyecto enfrentó importantes retrasos en el cronograma de ejecución debido al efecto de las restricciones presupuestarias sobre la dinámica de instrumentación de los ANRs, y las fuertes distorsiones macroeconómicas a partir del 2017 que también afectaron negativamente al sector agropecuario. En ese contexto macroeconómico, la variación y volatilidad del tipo de cambio impactaron de forma negativa en la ejecución del programa, generando demoras y dilataciones sensibles en el otorgamiento de fondos a algunos planes de negocio, lo cual resultó en algunos instantes en el desinterés del productor en continuar con el plan en cuestión.

Dado que el ACE estima que los resultados fueron logrados a un 122% del coste de un programa comparable, OVE está de acuerdo con la calificación del PCR de *Partly Unsatisfactory*.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Riesgos a la continuación de resultados

Según el PCR los principales riesgos y medidas de mitigación son:

- i. Insuficiente asistencia técnica y bajo acompañamiento a los productores: el PCR menciona que, si bien el aporte del INTA de paquetes tecnológicos con sólidos estudios previos crea mejores condiciones de instrumentación, ello no es suficiente si no es acompañado con un apoyo sostenido. Como medida de mitigación se ha previsto el compromiso de las Provincias en el acompañamiento a los productores en la etapa posterior a la ejecución. Por una parte, Entre Ríos prevé la implementación de un programa denominado GISER 2020, el cual incluye asistencia técnica que brindará continuidad a las acciones del PRODAF. Por su parte, Chaco continuará manteniendo con recursos propios el equipo técnico territorial provincial que venía atendiendo a los beneficiarios del proyecto. En base a lo expresado, se considera que este riesgo tiene probabilidad baja de afectar los logros previstos con respecto al objetivo específico de adopción tecnológica.
- ii. Baja factibilidad de fases posteriores que usen esta experiencia piloto. Dado el carácter piloto de la intervención, se previó la realización de ocho estudios para la selección de provincias donde realizar nuevas fases del proyecto e identificar nuevas tecnologías de aplicación en la agricultura familiar, sin embargo, dichos estudios no fueron realizados durante la ejecución del proyecto lo que pone en duda el desarrollo de las fases posteriores de apoyo a la

## 8. SUSTAINABILITY

agricultura familiar. Ese se considera un riesgo de probabilidad media y alto impacto en el objetivo general del Proyecto. Sin embargo, el PCR resalta que el MAGYP sigue priorizando la agricultura familiar en su política pública, y está activamente aplicando el instrumento de ANRs en otros programas en ejecución en el país, como por ejemplo el PROSAP IV (3806/OC-AR). El compromiso con la agricultura familiar también se mantiene vigente a nivel provincial, a través de nuevas políticas públicas provinciales como el Plan Ganadero en Chaco 2020-203022, que incorpora instrumentos del PRODAF.

- iii. Otro riesgo de probabilidad e impacto medio que continúa afectando al sector es la situación macroeconómica del país. Las fuertes restricciones en materia de asignación presupuestaria como resultado de la situación fiscal del país tienen implicancias para el apoyo público que la agricultura familiar puede esperar, potencialmente afectando tanto la provisión a asistencia técnica como el acceso a crédito. En ese contexto macroeconómico, la devaluación continua del peso argentina y la alta volatilidad de los precios de venta e insumos impactan negativamente en los ingresos de los productores e implican un alto grado de incertidumbre con respecto a inversiones en el sistema de producción.

### b) Desempeño de las salvaguardas

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría B”, por los potenciales impactos de carácter bajo a moderado, de corto alcance y factibles de mitigar con medidas de gestión conocidas. Los menús tecnológicos aprobados preveían un impacto ambiental positivo o neutro, al gestionar adecuadamente sus riesgos potenciales, incluyendo además avances desde el punto de vista social. La formalización de la asistencia técnica acompañando la ejecución constituyó un factor esencial para impulsar la aplicación de buenas prácticas agrícolas y ganaderas.

Las medidas de capacitación y preparación en los temas ambientales y sociales incluyeron: (i) realización de jornadas iniciales en Paraná y Concordia a los fines de identificar las principales problemáticas en términos sociales y ambientales, para generar sensibilización y lograr consensos en el equipo técnico y gerencial del PRODAF (nacional y provincial), (ii) revisión del rol de mujeres y jóvenes en la AF, y (iii) definición de requisitos ambientales para la aprobación de los PN. En el plano estrictamente social, se trabajó específicamente en la concientización sobre el rol de las mujeres y los jóvenes en la producción tambera y en la empresa familiar citrícola; en términos de participación en los espacios de toma de decisión y división del trabajo. Algunas de las acciones a destacar llevadas a cabo en las cadenas de valor son las siguientes: i) Sector lácteo: se realizó un taller en el INTA Rafaela (Provincia de Santa Fe) destinado a los técnicos para su capacitación en el tratamiento de efluentes en los tambos. También se instruyó en aspectos específicos para orientar los PN a iniciativas ambientalmente sustentables, incluyendo Buenas Prácticas en el tambo, instalaciones de trabajo, máquinas de ordeño, nuevas salas de ordeño y tinglados, carros forrajeros, palas frontales, entre otros aspectos que mejoran la eficiencia productiva y las condiciones de trabajo; ii) Sector citrícola: se efectuaron inversiones en fertirriego, optimizando el uso del agua y fertilizantes, así como en la compra de equipamientos que reducen el esfuerzo del trabajador. Los efectos sanitarios fueron trabajados a partir de capacitaciones en la prevención de HLB, mosca de los frutos y otras enfermedades cuarentenarias, en articulación con SENASA. Se promovió además la aplicación de la tecnología TRV (reduce el uso del agua y la toxicidad); iii) Sector algodonero: el plano ambiental fue focalizado en la asistencia técnica en el correcto manejo del cultivo. Siendo la plaga del picudo algodonero la principal amenaza, el incentivo a aplicar correctas medidas de control (trampas de feromonas y pulverización con insecticidas), permite mejorar los rendimientos minimizando efectos ambientales no deseados (uso excesivo de químicos) y iv) Sector ganadero: se incentivó a los técnicos en la incorporación de estrategias con perspectivas de género, la capacitación a productoras en gestión y administración. Sin embargo, la participación de la mujer como beneficiaria en la cadena fue de solo 13%.

En resumen, el PCR no presenta resultados sobre el plan de manejo y gestión ambiental, pero afirma que el proyecto cumplió con las exigencias de las salvaguardias ambientales y sociales. La presencia

## 8. SUSTAINABILITY

institucional continua en las provincias lo que sirve para asegurar la sostenibilidad de las mayores tasas de adopción, aunque persiste un riesgo por la no consecución del objetivo de acceso al financiamiento por parte de los productores. Además, la continuidad del proceso de aprendizaje iniciado por el PRODAF ha quedado condicionado por la falta de los estudios estratégicos correspondientes. OVE está de acuerdo con la calificación del PCR de *Satisfactory*.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El desempeño del Proyecto en su conjunto fue *Partly Unsuccessful*, como resultado de una calificación de *Satisfactory* en Relevancia y Sostenibilidad; *Unsatisfactory* en Efectividad y *Partly Unsatisfactory* en Eficiencia.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

La administración no discriminó su calificación de desempeño para la etapa de diseño y ejecución, pero califico su desempeño global como *Satisfactory*.

- a. *Quality of preparation:* en la fase de diseño, el Banco diseñó el Proyecto con base en lecciones aprendidas de otras operaciones similares en la región financiadas por el Banco, y las del FIDA y Banco Mundial. El PCR menciona que previo a la aprobación, se hicieron estudios técnicos para cada componente, estudios de capacidad institucional del organismo ejecutor, se llevó a cabo un taller de riesgos con los subejecutores, se llevaron a cabo las preparaciones de los planes operativos anuales, manual de operaciones, la matriz de resultados, matriz de efectividad, plan de adquisiciones, plan de monitoreo y evaluación, el IGAS, entre otros. A pesar de lo anterior, hubo algunos temas que el diseño no previó como i) la factibilidad de implementar estructuras asociativas en las cadenas priorizadas dadas las características particulares de la población objetivo, ii) el diseño de un instrumento financiero que no se ajustó a las demandas locales para promover el acceso al financiamiento, y iii) la formulación de indicadores de resultado e impacto totalmente dependientes de la realización de la evaluación de impacto que dado que no pudo ser ejecutada de acuerdo a lo planeado, impidió evaluar adecuadamente la efectividad del proyecto.

Quality of preparation rating: *Partly Unsatisfactory*

- b. *Quality of implementation:* En la fase de ejecución, el PCR indica que los equipos técnicos del Banco actuaron de forma proactiva para resolver amenazas para el logro de resultados en un contexto sectorial y macroeconómico desafiante. Por ejemplo, fueron contratados consultores externos para fortalecer la supervisión técnica en el campo, así facilitando la preparación de productos con una adecuada calidad técnica, sobre todo en lo que refiere a la revisión de los planes de negocio formulados. El Banco además resolvió apoyar con recursos propios, adicionales al presupuesto del proyecto, la implementación de la Evaluación de Impacto, que será publicada en el primer trimestre de 2022, y que se espera que presente lecciones aprendidas adicionales sobre las políticas públicas en el sector de agricultura familiar de Argentina. Finalmente, se menciona que, durante la realización de la recolección de información de la línea final, se reportaron irregularidades en la aplicación de la encuesta entre los productores tamberos quienes no fueron debidamente informados sobre la actividad de la encuesta en el campo ni involucrados en la preparación del cuestionario, y que algunos productores fueron contactados de manera irregular. El PCR indica que El BID tomó las debidas acciones para investigar las irregularidades reportadas y asegurar que el protocolo de campo acordado con la empresa consultora encargada de la encuesta fuera respetado.

Quality of implementation rating: *Satisfactory*.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

OVE no concuerda con la calificación del PCR y asigna una calificación de *Partly Unsatisfactory* dado que la calidad del proceso de preparación y diseño del Proyecto no logró identificar ciertas características de la población objetivo que dificultaron la ejecución del Proyecto, aunque el equipo del Banco si identificó y manejó de forma adecuada los retos que surgieron durante la ejecución.

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

En términos generales, el PCR asegura que la ejecución del préstamo por el Ministerio de Agroindustria cumplió de manera satisfactoria todos los acuerdos del contrato de préstamo, incluyendo las gestiones de coordinación ante las provincias participantes y apoyó el cumplimiento de los aspectos fiduciarios. La capacidad de la UEP permitió mantener un nivel constante de ejecución de los proyectos, salvo en el año 2019, como consecuencia de las restricciones financieras. En cuanto a los subejecutores, se menciona que se observó en las Provincias un elevado interés y compromiso en cumplir con las metas de ejecución. En Entre Ríos la estructura de apoyo al proyecto (35 técnicos inicialmente) se fue reduciendo gradualmente como consecuencia de la restricción financiera a nivel nacional y provincial derivada del contexto macroeconómico. Estas circunstancias fueron una limitante en la generación regular de PN, así como en el monitoreo ex post de las inversiones realizadas. Por su parte, la Provincia de Chaco puso a trabajar en el proyecto una estructura de hasta 48 profesionales en territorio para la formulación e implementación de los PN, y 8 profesionales en la estructura de la UEP. Por otra parte, en ambos sitios el proceso de implementación de los PN tuvo algunas dificultades, estimándose que una elaboración consensuada desde el inicio con las Provincias de los formularios respaldatorios de los PN habría facilitado el proceso, a la par de generar información más ajustada a las cadenas.

El PCR resalta que la falta de realización de los estudios de selección de provincias previstos en el proyecto dificulta el proceso de aprendizaje y la definición de pasos futuros por parte de GdA. Además, se previeron actividades a los fines de realizar un monitoreo y evaluación del Proyecto, entre otros instrumentos, mediante la sistematización de la información a través del Sistema Integrado e Integral de Gestión (SIIG). Durante el periodo inicial de la ejecución, se incorporó información parcial de los PN, lo que complicó la generación de información de gestión sistemática. Además, no se contempló durante la ejecución la generación de información productiva de los beneficiarios para medir los efectos de la adopción que podían ser percibidos en fincas en forma temprana. Tratándose de una experiencia piloto, un mayor enfoque en el seguimiento y evaluación de resultados habría sido altamente beneficioso.

Además, las restricciones presupuestarias afectaron la implementación de las actividades previstas de evaluación, lo cual afectó la posibilidad de realizar la evaluación de impacto de forma oportuna durante el último año de ejecución.

OVE está de acuerdo con el PCR y califica el desempeño del ejecutor como *Satisfactory* dado que los entes ejecutores se mostraron comprometidos con el programa, aunque se presentaron fallas importantes en la implementación de las actividades de monitoreo y evaluación del programa.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

La sección de lecciones aprendidas del PCR presenta los principales hallazgos y recomendaciones asociadas al proyecto. Entre las principales se encuentran:

- i. Durante el diseño del proyecto, se debe realizar un diagnóstico de la población objetivo para confirmar que el ámbito sociocultural y la estructura productiva de la cadena sean aptos para la implantación de una estrategia asociativa.
- ii. Hacer una evaluación ex ante con la participación de los potenciales beneficiarios, para definir el instrumento y sus características para que cumplan con la demanda de la población objetivo. Es recomendable asignar un responsable específico de la operatoria (difusión y ejecución) para que el objetivo no quede disperso en otras tareas o funciones.
- iii. Si bien la formalización de los beneficiarios del PRODAF no fue inicialmente prevista como una actividad del Proyecto, tuvo un efecto positivo que contribuyó a aumentar el acceso a crédito a pesar de la ineffectividad del SGR Garantizar. Por lo tanto, la formalización de los pequeños productores y agricultores familiares se debería considerar como actividad integral para poblaciones objetivos que cuentan con alta proporción de informalidad.
- iv. Establecer un set de indicadores que cuentan con valores representativos, además de diversos medios de verificación, y que no dependan exclusivamente de la realización de la Evaluación de Impacto
- v. Asignar un responsable específico de la Unidad Ejecutora y del BID focalizados en el tema de evaluación para asegurar la calidad de los datos relevados por la evaluación de impacto.
- vi. Tratándose de un proyecto piloto, las acciones de monitoreo y evaluación deben ser tratadas con máxima prioridad, dado que la generación de información útil para futuras etapas constituye el objetivo central de la intervención. Utilizar informaciones generadas por otras instituciones nacionales o provinciales (ejemplo, datos geoespaciales) contribuyendo a implementar un esquema de seguimiento permanente de resultados e impactos
- vii. Involucrar lo antes posible a las provincias beneficiarias en el proceso de diseño de los instrumentos que conforman el ROP del proyecto.

## 13. QUALITY OF 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 documento presenta una descripción transparente sobre las falencias del diseño original y así como los obstáculos de implementación a lo largo del periodo. El PCR es inconsistente al no incluir el objetivo de productividad por considerarlo de largo plazo y de impacto, pero no tiene reparos en incluir la medición de los ingresos (también considerada como de impacto) como parte del análisis costo beneficio para la sección de eficiencia. El PCR presenta un análisis de lógica vertical coherente, aunque el diagrama que presenta la teoría de cambio o LV no es preciso en identificar las relaciones o causalidades. Finalmente, el PCR presenta una discusión apropiada sobre los riesgos en la continuación de resultados, pero no describe si hubo problemas en la implementación de salvaguardias o los resultados de la implementación de los planes ambientales y sociales. El documento presenta una discusión pertinente sobre la sostenibilidad del proyecto y las lecciones aprendidas y recomendaciones.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior DAMI I			<b>Most recent (For PBL series)</b>
	<b>Oldest</b>		→	
<b>Number of Operation</b>	AR-L1101			
<b>Loan number(s)</b>	2499/OC-AR			
<b>Amount Approved</b>	\$40 millones			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de Inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>	-			
<b>Borrower</b>	República Argentina			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio del Interior			
<b>Sector/Subsector</b>	Desarrollo Urbano y Vivienda			
<b>Year of Approval</b>	2010			
<b>Original Closing date</b>	29 Diciembre 2016			
<b>Actual Closing date</b>	29 Diciembre 2019			
	<b>Estimated</b>			<b>Actual</b>
<b>Total Project Cost</b>	US\$50,000,000 (IDB US\$40,000,000, GO AR US\$10,000,000)			US\$48,189,924.8 (IDB US\$38,189,924.8, GO AR US\$10,000,000)
<b>Loan/Grant</b>	US\$40 IDB Loan			US\$38 IDB Loan
<b>Co-financing</b>	US\$0			US\$0
<b>Cancelled amount</b>				US\$1,810,075.2

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Claudia Figueroa	
<b>Reviewed by:</b>	Ana María Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

De conformidad con la propuesta de préstamo “*la finalidad del programa es contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las Áreas Metropolitanas del Interior (AMI) en pro de mejorar la calidad de vida de su población y la competitividad de sus economías urbanas. Para esto, el programa propone apoyar el diseño y la puesta en funcionamiento de modalidades innovadoras de gestión de proyectos y prestación de servicios cuyo desempeño eficiente requiere de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales.*”

El contrato de préstamo es consistente con la propuesta de préstamo, si bien es más explícito en separar el objetivo, de la intervención como tal: “*El Programa tiene como finalidad contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las Áreas Metropolitanas del Interior (...). A fin de cumplir con el objetivo señalado, el Programa apoyará el diseño y la puesta en funcionamiento de modalidades innovadoras (...).*”

El PCR por su parte utiliza el siguiente objetivo: “*diseñar y poner en funcionamiento modalidades innovadoras de gestión para la ejecución de proyectos y la prestación de servicios, cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (gobierno nacional-provincial-municipal)*”.

Dado que la operación no definió objetivos específicos, OVE utiliza el siguiente objetivo específico de desarrollo para efectos de la presente validación, derivado de la finalidad del programa incluida en la propuesta de préstamo:

Objetivo de desarrollo: mejorar el funcionamiento de los servicios en las Áreas Metropolitanas de Interior (AMI) mediante el diseño y la puesta en funcionamiento de modalidades innovadoras de gestión de proyectos y prestación de servicios que requieran la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales.

El objetivo de desarrollo así planteado incluye tanto lo que el programa buscaba alcanzar (v.g mejorar el funcionamiento de los servicios en las AMI), así como la forma en que el programa buscaba hacerlo (v.g. mediante proyectos que requerían la participación de dos o más jurisdicciones territoriales).

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

**Componente 1. Apoyo a la gobernabilidad de las áreas metropolitanas del interior.** Monto original \$2.9 millones (7.3% del total), monto ejecutado \$2.8 millones. Buscó incorporar la problemática de la gestión metropolitana a la agenda pública. Preveía financiamiento para consultorías y talleres para: (i) la elaboración de diagnósticos metropolitanos que permitieran construir agendas de prioridades metropolitanas; (ii) el diseño de marcos regulatorios para la institucionalidad metropolitana; (iii) la capacitación de funcionarios; (iv) la sistematización y difusión de buenas prácticas de gestión metropolitana; y (v) el apoyo al desarrollo de una comunidad de prácticas de gestión metropolitana, en articulación con el portal [www.gobiernolocal.gob.ar](http://www.gobiernolocal.gob.ar).

**Componente 2. Gestión de áreas metropolitanas.** Monto original \$34.5 millones (86.2% del total), monto ejecutado \$32.6 millones. Incluyó 2 subcomponentes.

**Subcomponente 2.1. Fortalecimiento institucional de las áreas metropolitanas del interior.** Buscó apoyar el desarrollo institucional y las capacidades provinciales y municipales para atender las problemáticas en áreas metropolitanas del interior. En particular, preveía consultorías para: (i) diseñar y ejecutar iniciativas de asociación entre municipios para la ejecución de inversiones y la provisión de servicios de interés común; (ii) formular lineamientos estratégicos metropolitanos integrales; (iii) apoyar la preparación de planes y programas de promoción, regulación y control del desarrollo urbano, planes maestros sectoriales metropolitanos que coordinen los planes de uso del suelo municipales, incluyendo la designación de áreas de expansión urbana, medidas de protección ambiental y manejo de cuencas; y (iv) preparar proyectos de inversión de alcance metropolitano para postular a financiamientos federales o provinciales en ciertos sectores.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

**Subcomponente 2.2. Inversiones.** Preveía financiar inversiones en AMI demostrativas (entre tres y seis) en temáticas que requerían acción coordinada de más de dos jurisdicciones territoriales, privilegiando ciertos sectores (definidos en la propuesta de préstamo).

**Componente 3: Administración y gerenciamiento.** Monto original \$2.6 millones (6.5% del total), monto ejecutado \$2.7 millones. Financió consultoría y equipamiento para la supervisión, auditoría, monitoreo y evaluación, comunicación y divulgación, gerenciamiento y administración del programa.

El diseño del proyecto se mantuvo a lo largo de la implementación a pesar de que hubo dos contratos modificatorios, en 2015 y en 2017, respectivamente. La primera modificación se realizó para reflejar las disposiciones de la guía de gestión financiera para proyectos financiados por el Banco aprobada en octubre de 2014. Esta modificación fue de carácter administrativo y no incluyó cambios a los objetivos del préstamo ni cambios en los montos ya aprobados. La segunda modificación se debió a cambios en los organismos ejecutores. Tampoco implicó cambio en los objetivos del préstamo ni de los montos.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with the country's development needs:**

- El programa estaba alineado con las necesidades de desarrollo del país, particularmente con los problemas de las grandes áreas metropolitanas derivados de la expansión de áreas urbanas, de la baja calidad de la infraestructura y de inversión pública insuficiente, y de las bajas capacidades de los gobiernos locales.
- Asimismo, la propuesta de préstamo explica los problemas que surgen al brindar servicios a nivel metropolitano, entre ellos problemas de organización y distribución de los costos de provisión. En este sentido, el objetivo del programa estaba alineado con estos desafíos pues buscaba mejorar los servicios a través de un trabajo a nivel metropolitano.
- El objetivo del programa estaba alineado, además, con el Plan Estratégico Territorial de Argentina (PET) que plantea un modelo territorial que incluye un sistema policéntrico de núcleos urbanos. El trabajo en áreas metropolitanas propuesto por el programa buscaba contribuir al modelo deseado planteado en el PET.

##### **2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:**

- En vista de la información que presentó la Administración durante el proceso de revisión de esta validación, respecto a la actualización de la EBP 2004-2008, el programa estuvo totalmente alineado con una de las tres estrategias de país vigentes durante el ciclo de vida de la operación, específicamente durante parte de su implementación, y parcialmente con la estrategia vigente durante el diseño. Pero no estuvo alineado con la estrategia durante el término, como se explica a continuación:
  - El programa no estuvo alineado con la EBP 2004-2008, vigente durante el diseño del programa, puesto que la EBP no incluyó ningún objetivo en el sector de desarrollo urbano vinculado al trabajo a nivel metropolitano. Sin embargo, estuvo parcialmente alineado con la actualización de la EBP realizada en 2008 vigente entre 2009 y 2011. Esta actualización menciona que las acciones del Banco en materia de desarrollo urbano se enfocarían, entre otros aspectos, en apoyar áreas metropolitanas en el diseño de políticas de ordenamiento territorial. Si bien la operación no pone el foco en el ordenamiento territorial per se, se enfoca en el trabajo con áreas metropolitanas.
  - El programa estuvo alineado con la EBP 2012-2015, vigente durante la implementación, puesto que la EBP incluyó, dentro de sus objetivos en materia de desarrollo urbano, el fortalecimiento de los gobiernos locales con miras a desarrollar agendas de gestión metropolitana.
  - El programa no estuvo alineado con la EBP 2016-2019 ya que no continuó con la línea de trabajo a nivel metropolitano estipulada en la EBP anterior, aunque sí destacó entre

## 5. RELEVANCE

los desafíos de gestión urbana la fragmentación administrativa presente en las áreas metropolitanas.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

- La justificación de la propuesta de préstamo indica que se buscan ganancias de eficiencia y equidad a través de la provisión integrada de servicios en áreas metropolitanas, como también la reducción de la huella urbana. Los componentes y productos del préstamo buscaron priorizar los temas metropolitanos en la agenda pública, y apoyar la gestión a nivel metropolitano a través de fortalecimiento institucional e inversiones específicas en proyectos metropolitanos. Según fue explicado por la Administración durante el proceso de revisión de esta validación, la operación se centró en construir acuerdos entre jurisdicciones que permitieran un trabajo conjunto a nivel metropolitano. Este foco representa desafíos en materia de lógica vertical del proyecto, porque plantea el trabajo a nivel metropolitano como un fin en sí mismo, en vez de ser un medio para alcanzar un objetivo. Este foco se trasladó a las intervenciones, con criterios de elegibilidad centrados en la coordinación y acuerdos a nivel metropolitano, pero que no procuraron definir una lógica vertical clara en torno a mejorar los servicios, como plantea el objetivo de la operación. Si bien la modalidad de obras múltiples da flexibilidad, esto no exime que, una vez se definan las intervenciones, se procure que tengan una sólida lógica vertical.
- Un aspecto que mostró alineación con la realidad del país fue la capacidad de desarrollar estructuras institucionales ad hoc a cada área metropolitana intervenida. Tal como indicó la propuesta de préstamo no existe un marco legal de gobernabilidad metropolitana y, por tanto, se debió implementar un enfoque pragmático, con incentivos y mecanismos de coordinación y gestión adecuados a cada caso. Sin embargo, un aspecto que mostró menor alineación fue el no prever suficientemente que la falta de experiencia trabajando a nivel metropolitano afectaría la ejecución de los proyectos lo que terminó afectando la ejecución del programa. Si bien se incluyeron componentes de fortalecimiento institucional para apoyar en este aspecto, estos no fueron lo suficientemente efectivos para manejar este desafío.

Considerando lo anterior, la **calificación de relevancia es parcialmente insatisfactorio (administración: satisfactorio)**.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

El PCR fue preparado usando las Guías para preparación de PCR de 2018. OVE validó utilizando los Guías de 2020.

El programa fue aprobado en diciembre de 2010 y alcanzó elegibilidad en junio de 2012. De conformidad con las Guías de PCR 2020, los cambios a la matriz de resultados hechos hasta 60 días después de que el programa alcanzó la elegibilidad y reflejados en el siguiente PMR son tomados en cuenta para esta validación. Todos los cambios en las metas son aceptados pues fueron hechos entre la aprobación y la elegibilidad +60días, según se refleja en la matriz de resultado incluida en el PMR de 2012 (segundo periodo).

### OVE assessment by objective and rating

**Objetivo específico:** mejorar el funcionamiento de los servicios en las Áreas Metropolitanas del Interior (AMI) mediante el diseño y la puesta en funcionamiento de modalidades innovadoras de gestión de proyectos y prestación de servicios que requieran la concurrencia dos o más jurisdicciones territoriales.

## 6. EFFECTIVENESS

OVE consideró los siguientes indicadores de resultado para la validación de este objetivo:

Indicador	Unidad medida	Línea de base	Meta	Valor al cierre	Ratio de cumplimiento
1. Agendas de prioridades metropolitanas acordadas por las entidades territoriales con injerencia en los servicios metropolitanos	Agendas	0	6	4	66%
2. AM no intervenidas que muestran interés en constituir institucionalidad para gestionar temas del área aglomerada.	Áreas metropolitanas	0	4	6	100%
3. Arreglos interjurisdiccionales acordados para resolver problemas de coordinación.	Arreglos institucionales	0	6	6	100%
4. Estructuras institucionales operando en temas de AM.	Estructuras institucionales	0	6	7	100%
5. Proyecto integral de residuos sólidos en funcionamiento	Proyecto	0	1	2	100%
6. Proyecto de transporte y seguridad vial en funcionamiento	Proyecto	0	1	1	100%
7. Otros proyectos metropolitanos en funcionamiento	Proyectos	0	2	4	100%

En promedio, los indicadores de resultados muestran una ratio de cumplimiento del 95%. Sólo el primer indicador no alcanzó la meta. Los primeros cuatro indicadores dan cuenta de avances en el aspecto institucional de la operación, en cuanto a diseñar y poner en funcionamiento modalidades innovadoras de gestión a nivel metropolitano.

Los siguientes tres indicadores se enfocan en las intervenciones específicas, midiendo si las intervenciones realizadas están en funcionamiento. Sin embargo, estos indicadores no permiten medir la efectividad de las intervenciones, esto es, la medida en que los proyectos alcanzaron sus objetivos. De acuerdo con la información que entregó la Administración durante el proceso de revisión de esta validación, se observa que si bien la mayoría de las obras incluyeron una matriz de resultados durante la formulación (7 de las 9), no se realizó un seguimiento de los indicadores ni se realizó un análisis para medir la efectividad en la consecución de los objetivos de cada intervención. Entendiendo la flexibilidad que otorga la modalidad de obras múltiples, esto no impide que se definan criterios y se colecte la información necesaria para medir la efectividad, una vez definidas las intervenciones. Como conclusión, no se cuenta con información para analizar los avances con respecto a la mejora en el funcionamiento de los servicios en las Áreas Metropolitanas del Interior (AMI), como indica el objetivo de la operación.

Esto es especialmente preocupante en el caso del proyecto de ciclovías de la AMI-Salta donde la auditoría ambiental y social indicó que se hicieron numerosos cambios al proyecto sin contar con una apropiada planificación resultando en “*tramos de ciclovía que resultan poco funcionales e incluso peligrosos, además, aún quedan tramos sin construirse donde sigue sin resolverse como construir la ciclovía*” (auditoría ambiental y social, pág. 43).

La matriz de resultados incluía un indicador de impacto que buscaba medir mejora en los servicios, aunque sólo desde el punto de vista de eficiencia económica, pero el PCR no presenta información actualizada de este indicador. La Administración indicó que esto se debió a que no se realizó una evaluación de impacto.

## 6. EFFECTIVENESS

### Outputs/productos

Con base en la información del PMR al cierre, la mayoría de los outputs planificados se realizaron. Se capacitó a funcionarios en temas metropolitanos, se realizaron talleres y seminarios, como también el portal web de áreas metropolitanas. Se realizaron 4 de los 6 diagnósticos planificados, 1 de los 6 planes metropolitanos, y 5 de los 6 proyectos de desarrollo institucional. Sin embargo, cabe notar también que el componente de fortalecimiento institucional no se desembolsó en su totalidad (solo 78%).

Pese a que los indicadores de resultados muestran avances en el aspecto institucional de la operación, no permiten saber si, a nivel de las intervenciones, se logró contribuir a un objetivo concreto gracias al trabajo enfocado en áreas metropolitanas y basado en la actuación conjunta de dos o más jurisdicciones territoriales. Por lo tanto, **OVE califica efectividad como parcialmente insatisfactoria** (administración: satisfactoria).

Effectiveness rating:

Partly Unsatisfactory

## 7. EFFICIENCY

- El análisis de eficiencia se realiza usando el método de costo efectividad (CEA) para los proyectos de inversión financiados con el préstamo. Según aclaró la Administración durante el proceso de revisión, se analizaron 9 proyectos de obra considerando el monto ejecutado en el componente 2.2, incluyendo financiamiento y contrapartida, acumulando un 75% del costo total del programa. La lógica del análisis CEA fue calcular si estos proyectos tuvieron un costo razonable en comparación a otros proyectos del mismo sector. El PCR concluyó que los coeficientes de costo efectividad fueron razonables. Sin embargo, quedan dudas respecto a los comparadores usados para realizar el análisis de costo efectividad y de la robustez de sus conclusiones:
  - En el caso de parques, no queda claro que los proyectos sean realmente comparables, ya que algunos tienen propósitos diferentes (e.g. algunos son mejoras de espacios verdes, otros tienen equipamiento deportivo) y dimensiones demasiado distintas (algunos tienen 1 hectárea cuando otros tienen 70 o más de 100). Las dimensiones son relevantes ya que el denominador del coeficiente de costo efectividad es la cantidad de visitantes potenciales corregida por la capacidad del parque. Al mirar proyectos con dimensiones relativamente similares, por ejemplo, parque de la Amistad de 21 Ha (financiado por el préstamo) vs. parque Alem de 27 Ha, se observa que el coeficiente del parque de la Amistad es mayor (5.4 vs 4.6), es decir es más caro que el comparador. Por el contrario, si se compara con el parque de la banda del río Salí (financiado por el préstamo) de 31 Ha con el del complejo Paganini de 37 Ha, se concluye que el parque financiado por el préstamo es más costo efectivo. Quedan por lo tanto dudas respecto a la robustez de las conclusiones del análisis.
  - En el caso de saneamiento, se compara el proyecto metropolitano con proyectos locales, ninguno de carácter metropolitano. Esto implica que se compara el proyecto financiado por el préstamo que abarca una zona de 600 mil habitantes con proyectos que abarcan 15, 16, 19, 22, 31 y 107 mil habitantes, donde justamente el denominador del coeficiente de costo efectividad son las nuevas familias conectadas. No es de sorprender que el análisis muestre que el proyecto fue costo efectivo.
  - Para el de ciclovías, no queda claro si los proyectos son comparables ya que no se entrega información sobre los comparadores.
  - Para los de seguridad ciudadana, la comparación entre los delitos entre la provincia de Mendoza y la de San Juan podría esconder otros motivos ajenos al proyecto que expliquen el cambio. Por ejemplo, puede haber habido cambios a nivel de la policía o de políticas públicas enfocadas en seguridad ciudadana aplicadas de forma diferente en cada provincia. En este caso, la comparación no indicaría un efecto del proyecto. Mas aún las tendencias previo a 2017 (año donde se inicia la comparación) no son

## 7. EFFICIENCY

paralelas, es decir, los delitos no se comportaban de forma homogénea en ambas localidades. Esto significa que no es correcto utilizar la provincia de San Juan como referencia para calcular los robos evitados.

- El PCR y el análisis ex post mencionan que los comparadores fueron proyectos del mismo sector seleccionados aleatoriamente. Sin embargo, como se explica anteriormente, la selección aleatoria entre proyectos de diferentes características, aunque sean del mismo sector, no necesariamente es adecuada.
- El análisis argumenta la existencia de economías de escala que justificarían generalmente proyectos a escala metropolitana a través de coeficientes de costo efectividad menores. Se resalta particularmente el caso de residuos sólidos y proyectos de saneamiento. Sin embargo, para el caso de residuos sólidos, tal como se explica en el PCR, los ahorros provienen de la centralización de instalaciones, y los costos, del costo de transporte adicional de traslado de los residuos al centro de tratamiento. Tal como muestra el PCR, para los 3 proyectos comparados (2 financiados como parte de este proyecto, y 1 de comparación) el coeficiente de costo efectividad se encarece con la distancia, por tanto, no queda claro el argumento a favor del enfoque metropolitano. Respecto a los proyectos de saneamiento, cabe notar que sólo se compara con proyectos a escala menor, en localidades individuales, es decir, no se incluyen proyectos de otras áreas metropolitanas. Además, el gráfico utilizado para argumentar las economías de escala excluye el coeficiente asociado al proyecto de Mendoza, en donde se tiene un número muchísimo mayor de habitantes comparado a los anteriores (más de 107 mil comparado con un rango de 15 mil a 31 mil en los otros casos) y un coeficiente ligeramente mayor al del proyecto de Saladillo (con menos habitantes) sin explicar qué estaría pasado en este proyecto para entender si se tratase de un caso excepcional o si las economías de escala dejan de suceder a partir de un cierto punto.

Por otra parte, de los proyectos de HUD, este proyecto fue el que tuvo mayor extensión en el sector (36 meses) durante el periodo analizado por el CPE de Argentina 2016-2019. Según explica el PCR y la minuta del taller de cierre del proyecto, el inicio del proyecto fue lento debido a la falta de experiencia en proyectos interjurisdiccionales. Esto se corrobora en el PMR al momento del cierre, que muestra la proporción desembolsada mensual, donde el proyecto se ubicó bajo la curva de “problema” o “alerta” desde el inicio hasta que pasaron alrededor de 5 años.

Pese a que el análisis de costo efectividad argumenta que los coeficientes son razonables, aún quedan dudas sobre los comparadores utilizados en el análisis y la robustez de las conclusiones. Por tanto, **OVE baja la calificación a parcialmente insatisfactorio**.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El análisis de sostenibilidad de los resultados de este proyecto se ve mermado por el hecho de que no hay información respecto a uno de los resultados claves del proyecto, esto es, si los servicios mejoraron gracias a las inversiones ejecutadas a través de enfoques metropolitanos. Como se explicó en la sección de efectividad, los indicadores de resultados referentes a las intervenciones realizadas sólo miden si la intervención se realizó o no.

En materia institucional, los resultados se relacionan con avances en la creación de mecanismos y estructuras para trabajar al nivel metropolitano. Al respecto, y tal como indica el CPE de Argentina 2016-2016 hay importantes riesgos en materia de sostenibilidad: “*a pesar de haber concretado obras de infraestructura funcionales no es claro que se haya alcanzado la meta de creación de esquemas de gestión conjunta que se encuentren activos e institucionalizados, si bien como parte del proyecto se llevaron a cabo mesas de participación y de acuerdos intermunicipales para la priorización de proyectos. Sin embargo, estos mecanismos no parecen estar consolidados y no sesionan de manera permanente*” (Anexo V – Desarrollo Urbano, p.4.18). Asimismo, como indica el PCR los procesos

## 8. SUSTAINABILITY

participativos pueden diluirse en el futuro. Esto afecta no solo las agendas metropolitanas sino también los arreglos interjurisdiccionales y estructuras institucionales para trabajar con un enfoque metropolitano. Como indica el PCR en la sección de hallazgos y recomendaciones, incluso en casos como las AMI de Rosario y Mendoza donde existe alta capacidad técnica, existen desafíos para la sostenibilidad, ya que se observó debilidad en mantener la actividad luego de concluida la operación. Durante el proceso de revisión de esta validación, la Administración explicó que, de las 7 estructuras institucionales operando al final del proyecto, 5 seguían en funcionamiento en la actualidad.

Por otro lado, según indica el PCR, los proyectos de residuos sólidos no cuentan con un plan de mantenimiento, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de las obras. Tal como indica el PCR, la propuesta de préstamo del proyecto DAMI II menciona que los acuerdos con las entidades metropolitanas incluirán los temas de mantenimiento. Sin embargo, esto no asegura la sostenibilidad del proyecto de residuos sólidos específicamente. Asimismo, según indica el informe final adjunto al PCR, el proyecto de la costanera del río Salí en la AMI de Tucumán estaría ubicando en un terreno inundable y con alto nivel de contaminación, sin un plan adecuado de mantenimiento, lo que complejizaría la continuación del proyecto.

### b) Safeguards Performance

El Proyecto fue clasificado con la Categoría B debido a impactos adversos temporales y moderados restringidos a la etapa de ejecución de las obras. No están disponibles informes de supervisión en Convergence. De acuerdo al PCR, se realizaron 3 proyectos con posible impacto ambiental. Uno de ellos (ciclovías – AMI Salta) tuvo una auditoría ambiental y social que concluyó que no hubo un análisis robusto de factibilidad y viabilidad ambiental y social, ya que se realizaron diversas modificaciones al proyecto sin la debida planificación ni análisis ambiental y social. Incluso la auditoría reporta que algunos tramos de ciclovía resultaron ser peligrosos. Tampoco hubo lineamiento en temas ambientales en el reglamento operativo.

Considerando los riesgos para la continuación de los resultados como también las deficiencias en materia ambiental y social, **OVE baja la calificación a parcialmente insatisfactorio.**

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El Proyecto logró la ejecución de 9 obras en diferentes áreas metropolitanas. Sin embargo, presentó deficiencias en la lógica vertical, enfocándose en el trabajo a nivel metropolitano per se más que en la mejora de los servicios. Asimismo, no es clara la efectividad del proyecto en cuanto a mejorar los servicios. Incluso una de las obras quedó con tramos peligrosos (ciclovías AMI Salta). Hay retos en materia de sostenibilidad de los resultados alcanzados ya que los avances en materia de gestión a nivel metropolitano no están fundamentados en una institucionalidad que asegure su continuidad a futuro. En materia de eficiencia, el análisis de costo efectividad tiene debilidades que cuestionan la robustez de las conclusiones.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality of preparation:*

La lógica vertical presentó debilidades ya que no se definió claramente cómo se mejorarían los servicios gracias al uso de un enfoque metropolitano. En cuanto a M&E, los indicadores de resultados presentaron debilidades, enfocándose en resultados intermedios o productos, sin medir resultados a nivel de la mejora en los servicios. Asimismo, en materia ambiental y social, como indica la auditoría del proyecto de transporte y seguridad vial, hubo insuficiente planeación y articulación respecto a la factibilidad y viabilidad ambiental y social del proyecto.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Quality of preparation rating: parcialmente insatisfactorio.

*Quality of implementation:*

La supervisión presentó debilidades en cuanto al registro de los costos de cada proyecto de inversión. El PMR no desglosó con suficiente detalle los costos por proyecto, ya que sólo tiene un indicador de avance financiero que agrupa todas las obras financiadas para proyectos metropolitanos. Esto dificultó además verificar la información presentada en el análisis de eficiencia ex post. Asimismo, no se reportó la información del indicador de impacto, que medía las ganancias en eficiencia económica de los servicios metropolitanos implantados. En materia ambiental y social también hubo debilidades. No están disponibles los informes de supervisión y hubo problemas con la supervisión respecto al proyecto de la costanera del río Salí en la AMI de Tucumán, que estaría ubicando en un terreno inundable con alto nivel de contaminación y sin un plan adecuado de mantenimiento.

Quality of implementation rating: parcialmente insatisfactorio.

Considerando las debilidades explicadas en materia de preparación y supervisión, OVE baja la calificación a **parcialmente insatisfactorio**. La Administración otorgó una calificación satisfactoria pero no tomó en cuenta las debilidades en la definición de objetivos, lógica vertical, M&E, temas ambientales y sociales.

Bank's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR señala que el desempeño del prestatario fue satisfactorio destacando especialmente la disposición de la UE para apoyar a las jurisdicciones. La información de M&E fue bastante completa, aunque hubo debilidades como se planteó anteriormente. Sin embargo, no es claro que estas debilidades correspondan a problemas en el desempeño del prestatario. Por tanto, OVE está de acuerdo con la calificación otorgada por el PCR.

*OVE rating: satisfactorio*

Borrower's performance rating:

Satisfactory

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR incluye hallazgos y recomendaciones de calidad que muestran una reflexión seria en torno al proyecto. Las principales lecciones aprendidas que revela la experiencia de trabajo a nivel metropolitano son las siguientes:

- Es importante mantener un acompañamiento cercano para construir acuerdos entre las jurisdicciones y apoyar la ejecución de los recursos.
- Las estructuras institucionales al interior de una AMI pueden articularse de diferentes maneras, ya sea a partir de un municipio central, desde un gobierno provincial, u otra figura entre pares. Cada una genera dinámicas diferentes. Por tanto, el mecanismo de articulación debe definirse según la realidad específica de cada AMI y las capacidades de sus jurisdicciones.
- Es clave definir un mecanismo de toma de decisiones claro para las diferentes jurisdicciones de la AMI.
- Pese a la existencia de altas capacidades técnicas en algunos casos, el trabajo a nivel metropolitano presenta desafíos para su continuación una vez concluida la operación.
- Se requiere una mejor articulación con el gobierno federal a nivel de las AMI.

Solo en dos casos el vínculo entre el hallazgo y la recomendación no es del todo claro, como se explica a continuación. Para la recomendación 5 que indica que sería ideal lograr una gobernanza entre pares jurisdiccionales a la cual se le transfiera responsabilidades de servicios, sería importante agregar que exista evidencia de una mejoría en el servicio mediante el trabajo a nivel metropolitano

## 12. LESSONS LEARNED

antes de crear una estructura y nuevas responsabilidades. Para la recomendación 8 que indica que sería útil contar con amplia participación de la sociedad civil, no queda claro cómo eso ayudaría a enfrentar el reto de la articulación de la gobernanza metropolitana.

OVE agrega una lección adicional respecto a entender el trabajo a nivel metropolitano como un medio y no como un fin en sí mismo. En este sentido, las decisiones de avanzar en esta línea de trabajo debieran ir acompañadas de un marco que permita medir si los servicios mejoran gracias a la gestión a nivel metropolitano.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR es claro, bien estructurado y cuenta con evidencia para analizar el desempeño del proyecto en cada uno de los criterios. La principal debilidad del PCR es no mencionar aspectos preocupantes de las obras financiadas a través del préstamo. Estos son los tramos peligrosos de la ciclovía de la AMI Salta y los problemas en la costanera del río Salí (AMI Tucumán) respecto a las zonas inundables y con mucha contaminación.

Por otra parte, se pueden mejorar algunos aspectos como se detalla a continuación:

- Clarificar la calificación de relevancia ya que, en el texto del documento de PCR se indica que fue satisfactoria, pero en el archivo Excel “lista de verificación de PCR” se indica que fue excelente.
- En la sección de efectividad, el PCR no explica qué pasó con resultado de indicador 1.2. solo indica que se cumplió 100% en la tabla.
- El PCR no fue claro respecto a la existencia de una evaluación de impacto, lo que fue clarificado por la Administración durante proceso de revisión. Esta evaluación no fue realizada.
- El PCR podría haber entrado en mayor detalle en aspectos que muestran ajuste a realidad del país, como el funcionamiento de los diferentes arreglos institucionales. Al respecto se menciona que tienen ventajas y desventajas y se sugiere incluir ejemplos.
- El análisis en los cambios a la matriz de resultados podría haber sido más exhaustivo. Por una parte, no se destacan los cambios que sucedieron entre la propuesta de préstamo y el PMR de elegibilidad +60d asimismo (por ejemplo, no se explica la eliminación de la identificación de perfiles de proyecto en el indicador 2.1). Por otra parte, en varias secciones el PCR indica que las metas fueron modificadas conforme al avance del programa, lo que refleja una confusión entre los conceptos de meta (que no fue modificada entre el PMR de elegibilidad +60d y el cierre) y avance.
- Según explicó la Administración durante el proceso de revisión, el PCR indica erróneamente que se financiaron 10 obras. Sólo serían 9.
- El PCR no mostró un análisis de efectividad a nivel de cada intervención, lo que sería importante para comprender los avances en la consecución del objetivo de la operación más allá del aspecto institucional.

PCR quality rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Infraestructura Productiva y Turística para la Provincia de Río Negro			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	AR-L1106			
<b>Loan number(s)</b>	2491/OC-AR			
<b>Amount Approved</b>	US\$30,000,000.00			
<b>Lending Instrument</b>	Investment loan GOM			
<b>Co-financiers (if any)</b>	-			
<b>Borrower</b>	Gobierno de la Provincia de Río Negro			
<b>Executing Agency</b>	Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE)			
<b>Sector/Subsector</b>	Transport			
<b>Year of Approval</b>	2010			
<b>Original Closing date</b>	19 Ene 2016			
<b>Actual Closing date</b>	17 Nov 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$ 37,500,000 (IDB US\$ 30,000,000, Contraparte US\$ 7,500,000.00)		US\$ 21,989,652.6 (IDB US\$15,639,159.69 Contraparte US\$6,353,492.91)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$30,000,000		US\$15,639,159.69	
<b>Co-financing</b>	-		-	
Cancelled amount			US\$14,360,840.31	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Unsuccessful</b>	<b>Unsuccessful</b>
<b>Relevance</b>	Parcialmente insatisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Insatisfactorio	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Parcialmente insatisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Parcialmente insatisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

**Objetivo general del proyecto:** apoyar a la provincia de Río Negro (PRN) en el fortalecimiento y consolidación de los “clusters” frutihortícola y turístico, para que mantengan y mejoren su competitividad en los mercados nacional e internacional y su potencial exportador.

Los objetivos específicos incluyeron:

- (i) mejorar los servicios portuarios a las naves y los transportistas terrestres en San Antonio Este
- (ii) ampliar la oferta de servicios médicos necesarios para atender la demanda de un centro turístico de riesgo medio como Bariloche;
- (iii) mejorar la oferta turística urbana, tanto de Bariloche como de Viedma (capital provincial); y
- (iv) preparar el plan de inversiones asociados a nuevas infraestructuras, principalmente aquéllas vinculadas a la ampliación de la oferta turística en la costa atlántica y la mejora de la movilidad de Bariloche.

Los objetivos son idénticos en la Propuesta de Préstamo y en el Contrato de Préstamo. El PCR también reconoce el objetivo general y los objetivos específicos tales como fueron definidos en los documentos de préstamo y los utiliza para evaluar la efectividad del proyecto. En el PCR se explica el proceso de definición del objetivo general basado en el desarrollo de los “clusters” turístico y frutihortícola.

Para propósitos de esta validación, OVE considerará los objetivos específicos mencionados anteriormente.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. Componentes del proyecto

El programa comprendía 3 componentes por un costo total de US\$37,5 millones, de los cuales US\$30 millones serían financiados con recursos de préstamo del Banco, y los restantes US\$7,5 millones por aportes de contrapartida de la PRN.

##### **Componente 1. Infraestructura productiva y turística (Total US\$31.800.000, aporte BID: US\$26.000.000)**

**Subcomponente 1. Infraestructura Productiva (US\$4.300.000, aporte BID: US\$3.500.000).** Incluye pequeñas obras de infraestructura portuaria dirigida a mejorar la seguridad operativa y la atención a las naves y a los transportistas terrestres y exportadores:

- (i) mejora y ampliación de las playas de camiones y las instalaciones a los transportistas, reduciendo las interferencias en la vía pública y el conflicto de la carga pesada con la ciudad de San Antonio Este;
- (ii) construcción de dos torres de amarre, que permitirán mejorar las condiciones de seguridad operativa en el atraque de buques de mayor eslora, mejorando la competitividad del Puerto de San Antonio Este (PSAE); y
- (iii) desarrollo e implementación del Plan de Manejo Integral del Área Natural Protegida Bahía de San Antonio, donde se encuentra localizado el puerto, para asegurar la compatibilidad de la operación portuaria con las áreas de importancia ambiental y con

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

las actividades turísticas y poblacionales que existen actualmente en la bahía.

##### **Subcomponente 2. Infraestructura Turístico-Productiva (US\$2.500.000, aporte BID: US\$ 2.000.000)**

Obras para mejorar la traza en la Ruta Provincial 1 (RP1) que vincula a Viedma con Las Grutas (turismo de playa):

- (i) adquisición del derecho de vía y saneamiento legal de los terrenos; y
- (ii) mejoras puntuales de la vía, tales como cruces con otras rutas, señalización y acceso a balnearios y áreas de desarrollo urbano.

##### **Subcomponente 3. Infraestructura Turística Urbana (US\$8.000.000, aporte BID: US\$ 6.500.000)**

Mejorar la calidad de la infraestructura urbana en las áreas centrales de Bariloche y Viedma, mediante la peatonalización parcial de las calles Mitre (en Bariloche) y Buenos Aires (en Viedma). En Viedma: mejora de la imagen urbana con renovación del paseo costero, plaza del encuentro, jardines del Ministerio y centro peatonal administrativo, manzana salesiana y catedral. Existen condiciones especiales previas al primer desembolso correspondiente a este subcomponente.

##### **Subcomponente 4. Infraestructura Hospitalaria (US\$17.000.000, aporte BID: US\$ 14.000.000)**

Busca recuperar los servicios críticos ofrecidos por el Hospital Central de Bariloche: quirófanos, guardia/emergencia, internación, obstetricia, neonatología, entre otros. Para ello financiará:

- (i) la reconversión de su estructura física y equipamiento, desarrollando un modelo prestacional que garantice su sostenibilidad, operación y mantenimiento. Las inversiones previstas no modificarán la capacidad de internación, si bien está previsto su eventual expansión de forma modular sin alterar el diseño básico y los servicios intermedios.

Incluirá el desarrollo e implantación de:

- (ii) Sistema Integrado de Información que incluye historias clínicas electrónicas de acceso controlado, equipo, entrenamiento del personal para operación y mantenimiento del sistema.
- (iii) un sistema de cuidados progresivos, mediante asistencia técnica y capacitación para la organización y asignación de los recursos de enfermería según un modelo de cuidados progresivos;
- (iv) protocolos de atención, mediante la asistencia técnica y capacitación para el desarrollo e implantación de guías clínicas para las 20 patologías con mayor frecuencia de ingresos en el Hospital; y
- (v) grupos relacionados de diagnóstico, mediante asistencia técnica y capacitación en un modelo que cumpla con la codificación de enfermedades CIE-9.

##### **Componente 2. Estudios y Asistencia Técnica Estratégica (Total US\$2.700.000, aporte BID: US\$ 2.500.000)**

Estudios técnicos, de viabilidad económica y financiera y de impacto ambiental: como la mejora de la RP1 y que permitan comenzar a resolver los problemas de movilidad de Bariloche. Asistencia técnica estratégica y capacitación de recursos humanos.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

##### **Componente 3. Administración; Auditoría; Seguimiento y Monitoreo (Total US\$3.000.000, aporte BID: US\$ 1.500.000)**

Actividades de gestión general de la operación y, en particular, las responsabilidades que la UPCEFE ha asumido en materia de seguimiento y monitoreo del Proyecto.

#### **2. Cambios en el proyecto después de su aprobación**

El programa fue aprobado el 14 de diciembre de 2010 y alcanzó elegibilidad el 01 de octubre de 2012. El PCR indica que el programa tuvo muchas demoras iniciales que se pueden agrupar en dos períodos:

- (i) Desde la aprobación hasta la elegibilidad (22 meses) debido a: la tramitación de la Ley Provincial de Endeudamiento No. 4652; demoras en la firma del Contrato de Préstamo, la garantía de la República Argentina (RA) y la Contragarantía entre la RA y la PRN; y demoras en el cumplimiento de las condiciones especiales para el financiamiento de las actividades del componente 1.
- (ii) En la etapa inicial de ejecución, entre elegibilidad y diciembre de 2014, debido a: cumplimiento condiciones previas para el diseño de proyectos; elaboración diseños ejecutivos de los proyectos; cambios de priorización de las obras del subcomponente 2; contratación y finalización de las evaluaciones económicas y diseño de las calles Mitre y Buenos Aires; y demoras por cambios de autoridades a nivel de la Unidad Ejecutora.

Estas demoras iniciales de cuatro años desde aprobación, junto con cambios en la priorización de algunas obras, dieron origen en diciembre de 2014 a importantes cambios en el alcance y productos del componente 1, manteniéndose los objetivos iniciales del programa. El programa no fue reformulado formalmente (con aprobación del Directorio Ejecutivo), y no se suscribió un contrato modificadorio (adenda) para formalizar y documentar dichas modificaciones. El PCR afirma que: "Las modificaciones al programa se documentaron mediante intercambio oficial entre las Partes. En efecto, el prestatario (PRN) solicitó las modificaciones mediante Notas 1427/2014 y 1458/2014. La aceptación por parte del Banco a las modificaciones fue notificada al prestatario (PRN) mediante Nota CSC/CAR 5309/2014 del 17 de diciembre de 2014. Los ajustes y modificaciones al componente 1 y componente 2 se aprobaron mediante Memorando interno del Banco del 12 de diciembre de 2014".

Los cambios incluyeron:

- En el Componente 1 - Subcomponente 1 (Infraestructura productiva): fue eliminado el producto (ii) construcción de dos torres de amarre para el puerto de San Antonio Este.
- En el Componente 1 – Subcomponente 2 (Infraestructura Turístico-Productiva): Los dos productos originales relacionados con la Ruta Provincial 1 (RP1) fueron eliminados y reemplazados por: Pavimentación o repavimentación de las vías de acceso a la RN22 (calles 8 y 10), en la zona cercana a la ciudad de Cipolletti en el Valle Alto de Río Negro, que sirven para la salida de la producción de peras y manzanas y el acceso a la zona turística de Isla Jordán.
- En el Componente 1 – Subcomponente 3 (Infraestructura Turística-Urbana): Se eliminó la intervención en Viedma: mejora de la imagen urbana con renovación del paseo costero, plaza del encuentro, jardines del Ministerio y centro peatonal administrativo, manzana salesiana y catedral.
- En el Componente 1 – Subcomponente 4 (Infraestructura Hospitalaria): El sistema

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

integrado de información (ii) se mantuvo, pero ya no se desarrollaría con recursos del Banco sino con recursos provinciales. Se eliminaron los productos (iii), (iv) y (v) relacionados con el sistema de cuidados progresivos, protocolos de atención, y grupos relacionados de diagnóstico. El PCR indica que se agregó un nuevo producto: (vi) Plan de manejo de residuos hospitalarios, si bien en la propuesta de préstamo ya era parte de la condición especial de ejecución, previa al financiamiento correspondiente a este subcomponente. No figura en PMR\_eleg+60 ni en el “PMR Closing 2020”.

- En el componente 2 - precisión del alcance de los estudios y la asistencia técnica estratégica.

El PCR indica los problemas de ejecución que tuvo el programa (incluida la apertura de un caso del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI). Algunos productos finalmente no se llegaron a implementar, donde destaca las obras asociadas al Hospital de Bariloche, una de las principales inversiones previstas por el programa. El contratista abandonó la obra, alcanzándose solo 15% de avance en el contrato de obra. En este contexto de demoras y problemas importantes de ejecución, se terminaron cancelando 47,9% de los recursos del préstamo.

	Costos Estimados		Costos Actuales		Cambios
	US\$	%	US\$	%	
1. Infraestructura productiva y turística	31,800	85%	19,501.95	90%	-39%
2. Estudios y asistencia técnica estratégica	2,700	7%	48.38	0%	-98%
3. Administración, Auditoría, Seguimiento y Monitoreo	3,000	8%	2,159.57	10%	-28%
	<b>37,500</b>	<b>100%</b>	<b>21,709.89</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Propuesta de Préstamo y PMR al cierre del programa.

Nota: Incluye costos totales estimados e incurridos (financiados con recursos del Banco y contraparte PRN).

#### 5. RELEVANCE

##### 1. Alignment of project objectives with the country's development needs

El proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo y prioridades de la provincia de Río Negro (PRN). En la propuesta de préstamo se describieron las principales actividades económicas de la provincia de Río Negro, producción frutícola (en el Alto y Medio Valle del Río Negro) y la turística (centrada en Bariloche y Las Grutas en la costa atlántica). La PRN había realizado un ejercicio de priorización de actividades productivas y turísticas, desarrollando un plan de inversiones en infraestructura productiva y turística. Se priorizaron los “clusters” turístico y frutihortícola y los sectores de minería y de cereales y oleaginosas. El cluster frutihortícola es el mayor productor de peras y manzanas de Argentina, exportando gran parte de su producción. El puerto de San Antonio Este (PSAE) es el principal puerto de salida de esta producción. Se identificaron carencias manifiestas en infraestructura turística en Bariloche (falta de renovación de instalaciones urbanas, limitada oferta comercial, dificultades en circulación, carencia de capacidad hotelera de alta calidad y necesidad de mejorar el Hospital Regional de Bariloche como parte de las mejora y expansión de la oferta turística en esa ciudad) y para el acceso a la costa atlántica utilizando la RP1 de la costa que une Viedma con San Antonio Oeste. Según el PCR el programa también se alineó con el Plan Estratégico Territorial de 2011 que incluyó para la PRN inversiones como la mejora del PSAE, el camino de la costa de la RP1 y desarrollos productivos, alineados con los objetivos del programa.

A nivel municipal, el programa estuvo alineado con el Plan de Ordenamiento Territorial de

## **5. RELEVANCE**

Bariloche 2011 (en el que se incluía como prioritaria la remodelación de calle Mitre) y con el Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de San Carlos de Bariloche (PEID 2015) con línea específica de actuación para la “Recualificación del Centro”, mediante la promoción de la movilidad sostenible y la Agenda Urbano Ambiental Bariloche 2030 (del año 2019).

### **2. Alignment of project objectives with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:**

El programa estuvo alineado con las estrategias del Banco en país al momento de aprobación y cierre del proyecto.

En el año de aprobación del proyecto estaba vigente la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2009-2011 que contempló objetivos en tres áreas: (a) crecimiento y competitividad en un contexto más favorable para la inversión y la productividad; (b) reducción de la pobreza y promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente; y (c) fortalecimiento institucional para una mejor gobernabilidad y sostenibilidad fiscal. El programa estaba alineado con esta estrategia, dentro de los ejes de competitividad y generación de empleo. Además, también era consistente con los objetivos de la Estrategia Institucional para el Noveno Aumento General de Capital, cuando plantea entre sus objetivos apoyar la “Infraestructura para la competitividad y el bienestar social” y la “Protección del medio ambiente”.

La EBP 2012-2015 tuvo una estrategia con orientación geográfica para priorizar las intervenciones en el Norte Grande y el Conurbano bonaerense, con los siguientes objetivos generales: (i) alivio a restricciones al crecimiento, con especial foco en el Norte Grande; (ii) inclusión social y económica de la población, enfocada en ambas regiones; y (iii) sostenibilidad urbana y mejoramiento del hábitat, con especial foco en el conurbano. El proyecto contribuyó al objetivo general de alivio a las restricciones y al crecimiento al mejorar las condiciones de movilidad de personas y carga (en el contexto urbano e interurbano), también contribuyendo al objetivo de mejoramiento y conservación de la infraestructura vial del país, pavimentación en la red vial provincial, y al objetivo de promoción de la seguridad vial.

De acuerdo con la EBP 2016-2019 (vigente al cierre del proyecto) dentro del área estratégica “mejora de ambiente de negocios” del Banco se propusieron los objetivos estratégicos de “mejora de infraestructura para inversión e inclusión” y “fortalecimiento institucional del gobierno”. Con el programa que se financió en infraestructura de transporte bajo este objetivo estratégico, el Banco buscaba alcanzar dos resultados: (i) mejorar la calidad de la infraestructura vial y (ii) reducir los costos de logística. El programa además financiaría infraestructura y mejora de procesos y recursos humanos en el Hospital Central de Bariloche, con esto el Banco buscaba mejorar la eficiencia de la gestión pública, como resultado esperado del objetivo estratégico de fortalecimiento institucional. Además, estaba alineado al área estratégica de “fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor”, con el objetivo estratégico del Banco respecto al desarrollo empresarial y de *clusters* en áreas exportadoras con alto valor agregado ya que se esperaba aumentar el desarrollo y profundidad de los *clusters* turístico y frutihortícola de la PRN.

El programa estaba alineado con la EBP 2016-2019 dado que proponía inicialmente financiar obras de infraestructura para mejorar la competitividad del PSAE y mejoras en la RP1 que permitiría ampliar la oferta turística de la costa atlántica (productos que en diciembre de 2014 fueron eliminados) y mejorar la infraestructura turística vial-urbana en las áreas centrales de las ciudades de Bariloche y Viedma.

## 5. RELEVANCE

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities)

El programa estuvo parcialmente alineado a las realidades del país y la Provincia de Río Negro (PRN). El programa fue diseñado para apoyar a la PRN en la implementación de obras múltiples que habían sido priorizadas de manera previa a la propuesta de préstamo por la PRN en diferentes sectores económicos: transporte, turismo, salud (justificando la inclusión de obras en el sector salud a través de su impacto en el turismo en Bariloche). Si bien se esperaba financiar inversiones prioritarias, las demoras efectivizadas y los cambios realizados en los productos en diciembre de 2014 indican una deficiente alineación del diseño del programa con la realidad y posibilidad de adecuada implementación de las inversiones específicas propuestas. Las importantes demoras iniciales (firma del contrato de préstamo, elegibilidad, cumplimiento de condiciones previas para ejecución de obras), la evaluación inicial de la ejecución del programa y las priorizaciones de la PRN resultaron en la necesidad de realizar cambios a los productos propuestos originalmente (en diciembre de 2014, cuatro años luego de su aprobación y más de dos años después de que el proyecto alcanzara elegibilidad), lo que evidencia un incorrecto alineamiento del diseño del proyecto con las realidades del país y la PRN, sus instituciones y la relación entre ellas. El diseño del programa tuvo además limitada consideración de las realidades y capacidades institucionales de la unidad ejecutora para implementar un proyecto de complejidad multisectorial. En este contexto, en el PCR se indica la necesidad de fortalecer el área técnica de la Unidad Ejecutora dada la compleja estructura multisectorial del programa, algo que no llegó a ser implementado durante la ejecución del programa.

El PCR presenta claramente la lógica vertical del programa. En general, hay una relación clara entre los productos previstos por el programa, resultados, objetivos específicos, y el objetivo general del programa. No obstante, la lógica vertical del programa se vio afectada por la no realización de varios productos de importancia previstos. Con respecto al objetivo 1 (mejorar los servicios portuarios a las naves y los transportistas terrestres en San Antonio Este), dos de los 3 productos previstos no se implementaron. En particular, no se llegó a realizar la mejora y ampliación de las playas de camiones e instalaciones para transportistas del puerto ya que la licitación no prosperó según el PCR. En la modificación del programa en diciembre de 2014, además, se excluyó del programa la construcción de torres de amarre del puerto. En el caso del objetivo 3 (ampliar la oferta de servicios médicos necesarios para atender la demanda de un centro turístico de riesgo medio como Bariloche), el principal producto relacionado con las obras del Hospital de Bariloche logró un avance del 15% del contrato, luego del abandono de obra por parte del contratista. Finalmente se cancelaron 47,9% de los recursos del préstamo.

En síntesis, los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades de la PRN. El proyecto también estuvo alineado con las Estrategias País del BID vigentes tanto al momento de su aprobación como durante la implementación y cierre. No obstante, el diseño del proyecto estuvo parcialmente alineado con las realidades de la PRN, principalmente en materia de capacidades institucionales. La lógica vertical del proyecto se vio impactada por la no implementación de varios productos previstos y cancelación de recursos. En este contexto, OVE está de acuerdo con la calificación del PCR para Relevancia: Parcialmente Insatisfactorio.

Relevance rating:

**Parcialmente Insatisfactorio**

## 6. EFFECTIVENESS

El PCR fue preparado y evaluado usando los *Lineamientos de PCR para 2020*.

El préstamo fue aprobado el 14 de diciembre de 2010 y alcanzó elegibilidad el 01 de octubre de 2012. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios realizados a la matriz de resultados hasta 60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad (MR60d), serán considerados para esta validación. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y la medición de sus resultados.

Cabe señalar, que hubo varias modificaciones en los indicadores en la matriz de resultados presentadas en los PMR en el sistema Convergencia con respecto a la MR60d. Estos cambios se realizaron durante la ejecución del proyecto, luego de los cambios a nivel de componentes en diciembre 2014.

- Objetivo específico 1: Se eliminó el único indicador original de MR60d (Volumen de exportación del Puerto SAE) y se agregaron tres indicadores (Superficie de espacio abierto recreativo (m<sup>2</sup>/hab), contaminación gaseosa (ppm), contaminación sonora (DB)) desde el PMR del primer periodo de 2015.
- Objetivo específico 2 (resultado 2): se eliminaron los tres indicadores de MR60d (Turistas que llegan a Bariloche anualmente, Actividad comercial de calle mitre, Valor patrimonial de las propiedades frentistas de Calle Mitre) y se agregaron cinco indicadores (Valor patrimonial de los locales comerciales frentistas de Calle Mitre, Valor alquiler de los locales comerciales frentistas de Calle Mitre, Desaliento de ingreso de vehículos a la calle de convivencia (Calle Mitre), Valor patrimonial de los locales comerciales frentistas de Calle Buenos Aires, Valor alquiler de los locales comerciales frentistas de Calle Buenos Aires, Desaliento de ingreso de vehículos a la calle de convivencia (Calle Buenos Aires)).
- Objetivo específico 3: se mantuvieron los indicadores originales de MR60d y se agregó el indicador “Camas por sanitarios en internación”.
- Objetivo específico 4: se eliminaron los dos indicadores originales de MR60d y se incluyó el indicador “Disminución del costo de operación general por vehículo y tiempo de viaje”.

Debe señalarse que en el PMR Closing 2020 la mayoría de estos indicadores introducidos no posee Línea de Base ni mediciones finales. El PCR no considera en su análisis los indicadores introducidos en los objetivos específicos 1 y 3 ni los dos indicadores de “Desaliento de ingreso de vehículos a la calle de convivencia” del objetivo específico 2; y no proporciona información que indique por qué no fueron considerados.

Otros indicadores de resultados fueron incluidos para el PCR, cuya pertinencia se discute en el análisis de objetivos presentado a continuación.

### OVE assessment by objective and rating

En esta evaluación se ha utilizado la misma denominación de los objetivos específicos que en el PCR y que es consistente también con la manera en que figuraban en la PP.

A continuación, el análisis de efectividad de los cuatro objetivos específicos:

#### **Objetivo específico 1: Mejorar los servicios portuarios a las naves y los transportistas terrestres en San Antonio Este**

## 6. EFFECTIVENESS

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2016)	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
1.1 Volumen de exportación del PSAE	Toneladas	530.000	2009	530.000	175.711	0%	33%

Nota: en MR60d la meta original figura con un valor de 132.500 (que es erróneo).

Considerando las demoras que tuvo el proyecto en su implementación, el valor de la meta se consignó para 2019 en que finalizó la ejecución, al igual que en el PCR. OVE otorga un Porcentaje de Logro igual a cero, dado que no se ejecutaron los productos relacionados a este componente relacionados con este objetivo específico, además de la gran dificultad de atribución que existe de este indicador de resultado y los productos que se deberían haber ejecutado para cumplir con el objetivo específico 1. OVE califica el objetivo como **Insatisfactorio**.

### **Objetivo específico 2: Ampliar la oferta de servicios médicos necesarios para atender la demanda de un centro turístico de riesgo medio como Bariloche.**

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2016)	Meta 2019	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
2.1 Relación cirugías programadas/cirugías de urgencia.	%	1,5	2010	3	n/c	s/d	0%	s/d
2.2 Satisfacción con el servicio	s/d	s/d	2011	s/d	n/c	s/d	0%	s/d
2.3 Facturación del hospital a las Obras Sociales y Prepagas	Facturación anual (US\$)	s/d	2009	30% de incremento	n/c	s/d	0%	s/d
2.4 Factor de ocupación de camas	% de camas disponibles	65%	2011	71,50%	n/c	s/d	0%	s/d
2.5 Biopsias – Anatomía patológica	cantidad de biopsias	2499	2015	n/c	2749	3063	0%	100%
2.6 Pruebas de Papanicolau – Anatomía patológica	cantidad de pruebas de Papanicolau	3890	2015	n/c	4279	5100	0%	100%

Nota: s/d: sin dato relevado. n/c: no corresponde.

Los cuatro indicadores originalmente incluidos en MR60d (2.1, 2.2, 2.3, y 2.4) no fueron medidos a la finalización del proyecto y dos de ellos (2.2 y 2.3) no tuvieron medición de línea de base. No se registraron resultados debido a que se ejecutó solo la etapa 1 de las obras previstas en el Hospital Ramón Carrillo de Bariloche y se abandonó la obra en la etapa 2. El PCR incluyó dos nuevos indicadores (2.5 y 2.6) que estarían relacionados a la obra ejecutada de la etapa 1 del hospital. En el PCR se indica que, si bien estos indicadores no resultan relevantes para explicar la mejora de los servicios médicos para atender a la oferta de turismo, ayudan a medir los resultados logrados en cuanto a la oferta de servicios médicos general de la ciudad asociados a las obras realizadas. En la PP y en el Contrato de Préstamo se indicaba que el subcomponente 4 del componente 1: Infraestructura Hospitalaria relacionado a este resultado, buscaba recuperar los servicios críticos ofrecidos

## 6. EFFECTIVENESS

por el Hospital Central de Bariloche: quirófanos, guardia/emergencia, internación, obstetricia, neonatología, entre otros, de manera de mejorar la capacidad resolutiva local, garantizando la accesibilidad a la prestación médica tanto a la población local como la población turística con servicios acordes a sus demandas sanitarias (asociado a la práctica de deportes de nieve y montaña) y perfil epidemiológico. Por esta razón, OVE considera que los indicadores agregados no están directamente relacionados con el resultado esperado, por lo tanto, no son considerados en el análisis de efectividad por parte de OVE. El logro promedio para este objetivo sería 0%. OVE califica el objetivo como **Insatisfactorio**.

### **Objetivo específico 3: Mejorar la oferta turística urbana, tanto de Bariloche como de Viedma (capital provincial).**

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2016)	Meta 2019	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
3.1 Turistas que llegan a Bariloche anualmente	Personas (turistas anuales)	730.000	2009	803.000	---	730.537	0%	1%
3.2 Valor patrimonial de las propiedades inmuebles frentistas de Calle Mitre	US\$/m2 comercial US\$/m2 residencial	s/d	2010	incremento de 5% para locales comerciales y de 3% para viviendas y oficinas	---	s/d	0%	s/d
3.3 Valor comercial del m2 de venta de los negocios ubicados sobre calle Mitre	Precio de venta US\$/m2	3527	2014	---	3703,35	4930,41	100%	100%
3.4 Valor comercial del m2 de alquiler de los negocios ubicados sobre calle Mitre y área	Precio de alquiler US\$/m2	24,24	2014	---	26,67	20,43	0%	0%
3.5 Actividad comercial de Calle Mitre	US\$/año	55.966.339	2009	69.957.923,75	---	71.643.363,00	100%	100%
3.6 Valor comercial del m2 de venta de los negocios ubicados sobre calle Buenos Aires en	Precio de venta US\$/m2	1851,85	2014	---	1944,44	2182,71	100%	100%

## 6. EFFECTIVENESS

Viedma								
3.7 Valor comercial del m2 de alquiler de los negocios ubicados sobre calle Buenos Aires en Viedma	Precio de alquiler US\$/m2	18,52	2014	---	20,37	8,48	0%	0%

Nota: (\*) Valor calculado en el caso de que considerando el porcentaje de cada indicador atribuible al proyecto.

OVE considera que el indicador 3.1 no refleja adecuadamente un resultado derivado de la mejora de la calle Mitre en Bariloche, razón por la cual el % logrado se consignó como nulo por parte de OVE. El PCR indica además que el proyecto planteó un resultado muy ambicioso y de difícil atribución, en cuanto al número de turistas anuales que llegan a Bariloche.

En el PCR se afirma que dado que el indicador 3.2 (incluido en la MR original) no poseía Línea de Base, se adicionaron los indicadores 3.3 y 3.4 relacionados con la obra de la calle Mitre cuando se modificó el componente 1 (diciembre de 2014, posterior al PMR60d). Además, se adicionaron como consecuencia de la modificación del componente 1 los indicadores 3.6 y 3.7 relacionados a la obra en calle Buenos Aires (Viedma) que no existían en el PMR60d. Estas adiciones se consideran adecuadas por parte de OVE para la medición de resultados, por lo que son considerados en el análisis de efectividad. Solamente los indicadores relacionados con el valor comercial del m2 de venta (3.3) y actividad comercial (3.5) de los negocios ubicados en la calle Mitre, así como el valor comercial del m2 de venta de los negocios en la calle Buenos Aires-Viedma (3.6) se habrían alcanzado. De acuerdo con el cuadro anterior, el logro promedio de resultados fue de 43%. (Si se consideran los porcentajes de atribución calculadas por el PCR para cada indicador atribuible al proyecto, el logro promedio de resultados es de 33%). OVE califica el objetivo como **Insatisfactorio**.

**Objetivo específico 4: Preparar el plan de inversiones asociados a nuevas infraestructuras, principalmente aquéllas vinculadas a la ampliación de la oferta turística en la costa atlántica y la mejora de la movilidad de Bariloche.**

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2016)	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
4.1 Nuevas ocupaciones irregulares en la zona de influencia directa de la RP1 eliminadas	Cantidad de ocupaciones	s/d	2011	Igual o menor número de ocupaciones irregulares cuatro años más tarde, ninguna de ellas nueva	s/d	0%	s/d

## 6. EFFECTIVENESS

4.2 Uso irregular del área natural protegida (extracción de áridos, depósito de basuras, circulación de automóviles, etc.) disminuido	Denuncias informadas al CODEMA por la ALC (Autoridad Local de Conservación del Área Natural Protegida Bahía de San Antonio)	s/d	2009	reducción del 50% de las denuncias anuales informadas al CODEMA	s/d	0%	s/d
4.3 Costo de operación general por vehículo (COV) y tiempo de viaje de las calles 8 y 10 en Cipolletti (CTV)	US\$ por vehículo/km	2,28	2014	1,78	1,5	100%	100%

Los indicadores 4.1 y 4.2 (incluidos en la MR original) no incluyeron líneas de base y estaban relacionados con las obras relacionados con la Ruta Provincial 1 (RP1), la cual finalmente no se ejecutó. El PCR indica que el indicador 4.3 (costo operación general por vehículo), relacionado con las nuevas obras de las calles 8 y 10, fue definido y agregado en el momento de la modificación del Componente 1 (diciembre de 2014). OVE considera adecuada a incorporación de este indicador, el cual habría alcanzado su meta prevista. Considerando los porcentajes de logro de cada indicador atribuibles al proyecto, e informados en el PCR, el logro promedio de resultados fue **33%**. OVE califica el objetivo como **Insatisfactorio**.

En síntesis, el logro de los objetivos del proyecto se vio limitado por los cambios en el alcance del componente 1, así como por la no ejecución de algunos productos de importancia inicialmente previstos, como es el caso de las obras del Hospital de Bariloche. Considerando que los cuatro objetivos específicos del proyecto fueron clasificados como Insatisfactorios, OVE coincide con el rating otorgado por la Administración en la dimensión de Efectividad (Insatisfactorio).

Effectiveness rating:	<b>Insatisfactorio</b>
-----------------------	------------------------

## 7. EFFICIENCY

Se realizó un análisis costo-beneficio ex post de los tres productos que se terminaron de ejecutar: (i) pavimentación de las calles 8 y 10 en Cipolletti, (ii) puesta en valor de la calle Mitre (Bariloche), (iii) puesta en valor de la calle Buenos Aires (Viedma). De acuerdo con el PCR, estas tres obras representaron el 65,9% de los fondos desembolsados. Es importante notar que varios productos previstos no fueron ejecutados, destacándose el caso del Hospital de Bariloche, una de las principales inversiones previstas, donde solo se logró un 15% de avance del contrato por abandono de la segunda etapa (ampliación) de la obra por parte del contratista. Sin embargo, debe señalarse que esta ejecución parcial no habría afectado mayormente la eficiencia de los fondos utilizados ya que se generaron instalaciones sanitarias para atención de la población de Bariloche. La etapa I concluida incluyó la refuncionalización de un sector del edificio existente de Atención Ambulatoria Programada para ubicar la morgue, depósitos, mantenimiento, sector de análisis de anatomía patológica, oficinas y baños.

## 7. EFFICIENCY

En la evaluación económica ex post de la pavimentación de las calles 8 y 10 en Cipolletti, se utilizó el modelo HDM-4 considerando en la situación CON proyecto versus SIN proyecto optimizada, para una vida del proyecto de 20 años. El proyecto ejecutado consistió en la repavimentación de la Avda. Dante Salto (calle 8) en una longitud de 3199 metros, y en la pavimentación de la Calle 10, en una longitud de 2537 metros. En la situación CON proyecto se consideraron las inversiones ejecutadas y los costos de inversión realizados. Se calcularon los beneficios por ahorro de costo de operación de vehículos y ahorros de tiempo de viaje, ahorros de costos de inversión periódica y mantenimiento rutinario como consecuencia del proyecto, beneficios por generación o inducción de tránsito y beneficios exógenos incrementales adicionales por la mejora del camino para la salida de la producción de peras y manzanas para exportación (derivados de la disminución del deterioro de la fruta que se transporta y por la cual pueden obtenerse ingresos superiores en comparación con la situación sin proyecto, ya que la fruta deteriorada se vende a un precio menor para ser utilizada para jugos). Dado que no pudieron realizarse mediciones de tránsito por parte de Vialidad Rionegrina por la problemática del COVID-19 en el 2020 y Vialidad no disponía de mediciones del año 2019, se realizó la modelación del tránsito con base a las últimas mediciones disponibles del año 2014 del estudio de factibilidad ex ante, con hipótesis conservadora (composición de tránsito normal y crecimiento del 3% anual, en correspondencia con la evolución histórica del PBI provincial, y adoptado para la evaluación ex ante). Además, específicamente se calculó con base a la elasticidad de la demanda que el tránsito generado se incrementaría en la alternativa con proyecto en: i) 13% para vehículos livianos, ii) 9% para ómnibus, iii) 14% para camiones medianos y iv) 17% para camiones pesados. Finalmente, se adoptó un promedio de crecimiento del 10% del tránsito generado e inducido del lado conservador para camiones, que estimaba en el caso de pesados un crecimiento del 17% para la salida de producción. Este tránsito de crecimiento del 10% se consideró a partir del 2018, es decir, 2 años luego de finalizada la obra. Como resultado del análisis se obtuvo una TIRE de 19,61% y un VANE (Valor Actual Neto Económico) de US\$0,95 millones, considerando una tasa de descuento de 12%. Se realizó análisis de sensibilidad disminuyendo los beneficios en un 20%, obteniéndose una TIRE de 16,51% y un VANE de US\$0,55.

En la evaluación económica ex post de la puesta en valor de la calle Mitre (Bariloche) se realizó un análisis costo-beneficio ex post, considerando los costos de inversión de las obras ejecutadas, las modificaciones de obra, relicitaciones, demoras en la ejecución montos de contratos de dirección de obras. En términos de beneficios, se estimaron los beneficios incrementales debidos a valorización de las propiedades como consecuencia de ejecutarse el proyecto en las calles intervenidas, habiendo distinguido la atribución del incremento del valor de las propiedades por condiciones del mercado y por el efecto de ejecución de la obra con hipótesis razonables. El área considerada de superficie de propiedades afectadas a la zona de influencia del proyecto fue la misma que la evaluación ex ante, manteniendo la línea de base, y analizando el precio ex post de las propiedades de relevamientos realizados por la UPCEFE en las principales inmobiliarias de la zona para el año 2019 y el año base, considerado 2015. Se explicaron las problemáticas que surgieron en la ejecución que significaron demoras. Se consideró un flujo de fondos a 19 años (más el primer año con flujo cero), con una inversión periódica en el año 10 luego de concluida la obra (para rehabilitar y mejorar la inversión inicial realizada), con supuestos razonables. No obstante, no se consideraron las pérdidas de ingresos por ventas de los comercios afectados por la obra que tuvo significativos atrasos. Como resultado del análisis se obtuvo una TIRE de 31,5% y un VANE (Valor Actual Neto Económico) de US\$2,92 millones (ambos resultados resultaron inferiores a los de la evaluación ex ante). Se realizó análisis de sensibilidad disminuyendo los

## 7. EFFICIENCY

beneficios por valorización de propiedades en un 20%, obteniéndose una TIRE de 22,5% y un VANE de US\$1,39 (considerando una tasa de descuento de 12%).

En la evaluación económica ex post de la puesta en valor de la calle Buenos Aires (Viedma) se realizó un análisis costo-beneficio ex post de las mismas características generales del análisis de la calle Mitre, con un horizonte temporal de análisis de 20 años. Como resultado del análisis se obtuvo una TIRE de 22,7% y un VANE (Valor Actual Neto Económico) de US\$0,39 millones (ambos resultados resultaron inferiores a los de la evaluación ex ante). Se realizó análisis de sensibilidad disminuyendo los beneficios por valorización de propiedades en un 20%, obteniéndose una TIRE de 6,57% y un VANE negativo de - US\$0,14 (considerando una tasa de descuento de 12%).

Al agregar los resultados de los tres proyectos, se obtiene un VANE positivo y una TIRE mayor al costo de capital de 12%, indicando que en condiciones de certeza y con los supuestos realizados, los tres proyectos generan una rentabilidad económica al país. El análisis de sensibilidad realizado permite afirmar que, aunque al disminuirse un 20% los beneficios de los proyectos, el proyecto de la calle Buenos Aires arrojó un VANE negativo, el consolidado de los tres proyectos genera rentabilidad económica.

El PCR clasifica la eficiencia como “Satisfactorio”. El análisis ex post de los tres proyectos que se terminaron de ejecutar presentan una TIRE mayor a la tasa de descuento utilizada. En este contexto, OVE califica la eficiencia del programa como Satisfactorio coincidiendo con la Administración (*Satisfactorio*).

Efficiency rating:	<b>Satisfactorio</b>
--------------------	----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### **Risks to continuation of outcomes**

El PCR identifica los siguientes riesgos principales que podrían impactar la sostenibilidad de los resultados del programa:

- Insuficiencia de recursos para el mantenimiento de los productos ejecutados (calles 8 y 10 en Cipolletti, calle Mitre en Bariloche y calle Buenos Aires en Viedma).
- Finalización con fondos locales del Hospital Ramón Carrillo (etapa 2).
- Seguimiento y monitoreo de la implementación del plan de movilidad urbana de San Carlos de Bariloche.
- Sostenibilidad de los aspectos ambientales y sociales y de los acuerdos alcanzados en el contexto del caso MICI de la calle Mitre en Bariloche, con relación al Plan de Movilidad Urbana.

### **Safeguards Performance**

Al momento de su aprobación, el proyecto fue clasificado como categoría B debido a sus potenciales 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). De acuerdo con la PP, los potenciales impactos ambientales negativos asociados a la ejecución de obras serían limitados a la contaminación puntual aguas, suelo o aire, así como residuos o materiales de construcción limitados a los frentes de obra, los cuales no durarían más que el período de construcción y serán prevenibles o mitigables con medidas de manejo ambiental

## 8. SUSTAINABILITY

conocidas y de fácil aplicación.

En el PCR se indica que el análisis ex post de gestión ambiental y social concluyó que el proyecto cumplió la normativa de salvaguardas sociales y ambientales del Banco con resultado como parcialmente satisfactorio. El PCR indica que no existirían riesgos de impactos directos o indirectos al cierre del programa ya que estarían completamente ejecutadas las obras relacionadas con las calles Mitre, Buenos Aires, 8 y 10. Adicionalmente, ya se habrían realizado tareas de remediación ambiental asociadas al abandono de obras de la etapa 2 del Hospital Central de Bariloche (desmantelamiento de una grúa torre abandonada por el contratista y limpieza de la zona de obra).

En el contexto del caso MICI asociado a la ejecución de la puesta en valor de la calle Mitre (en Bariloche), debido al reclamo de 287 frentistas y comerciantes debido a las afectaciones económicas que habrían resultado de la larga ejecución de las obras, el MICI facilitó un proceso de mediación entre las partes que finalizó con un acuerdo entre las partes en mayo de 2019 donde se introdujeron modificaciones técnicas al proyecto, entre otros consensos. Al momento de cierre del PCR se habían cumplido 15 de los 16 puntos acordados, y se encontraba en proceso de cumplimiento el último punto correspondiente a la entrega y presentación del estudio de movilidad urbana de Bariloche que se realizaría en junio de 2021. En este contexto, de acuerdo al PCR se identificó como un riesgo contextual sustancial para el proyecto la no implementación del estudio según lo acordado con el MICI.

En el último informe de supervisión de ESG (13/09/2021), posterior al PCR, calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio. El informe indica que: "la operación está cerrada, no hay pasivos socioambientales, y el caso MICI ha sido cerrado en julio de 2021 porque las acciones del plan de acción acordado fueron debidamente implementadas. No hay pasivos socioambientales existentes. El financiamiento del Hospital Carrillo con recursos propios de la PRN podría generar un riesgo contextual moderado debido a su relación con un proyecto apoyado por el Banco que no llegó a ejecutarse", habiéndose otorgado la calificación de Riesgo Ambiental y Social: Bajo. En agosto de 2021, el MICI elaboró un Informe de Cierre del Caso que fue distribuido para información del Directorio Ejecutivo del banco luego de verificar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre las partes.

En la sección de Hallazgos y recomendaciones del PCR se amplía el alcance de las medidas recomendadas para mitigación de los diferentes riesgos para la sostenibilidad del proyecto.

En síntesis, considerando que todavía existen riesgos potenciales que afecten la sostenibilidad de los objetivos del proyecto según lo expuesto en el PCR, en especial los asociados a la falta de recursos para el mantenimiento de los productos ejecutados y finalización de la etapa 2 del Hospital de Bariloche, OVE coincide con la Administración, y califica la Sostenibilidad de este Programa como Parcialmente Insatisfactoria.

Sustainability rating:

**Parcialmente Insatisfactorio**

## **9 OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME**

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

Por lo tanto, OVE coincide con la Administración en las calificaciones.

Outcome rating:	<b>No exitoso</b>
-----------------	-------------------

## **10. BANK'S PERFORMANCE**

En el marco del PCR se realizó una evaluación del desempeño del Banco, clasificándolo como *Satisfactorio*.

OVE considera que hubo significativas fallas principalmente en el diseño del programa por parte del Banco. La matriz de resultados del programa (MR) presentó una serie de deficiencias en términos de diseño. Algunos indicadores de resultados eran ambiciosos y de difícil atribución considerando las intervenciones del programa (ej. turistas anuales en Bariloche). Además, la gran mayoría de indicadores de resultados no incluyeron líneas de base al momento de aprobarse el préstamo y nunca se completaron. El PCR presenta algunos indicadores nuevos para medir los resultados del programa (ver sección efectividad). Hubo modificaciones a componentes del programa que no se formalizaron mediante un contrato modificadorio, y hubo una limitada consideración durante el diseño de las realidades y capacidades institucionales de la unidad ejecutora para implementar un proyecto de complejidad multisectorial. Todos estos factores están relacionados a las demoras iniciales que experimentó la ejecución del proyecto, y que finalmente afectaron el alcance y resultados del programa.

Rating de la calidad de la preparación: Parcialmente insatisfactorio.

El PCR destaca las misiones adicionales de supervisión técnica y socioambiental efectivizadas, la contratación de consultores internacionales especialistas para la formulación de planes de acción y cronogramas de hitos en el Hospital de Bariloche durante 2018 y 2019.

No obstante, dadas las demoras iniciales del programa el PCR también menciona la necesidad de: mejorar en el equipo de seguimiento del Banco los controles de fechas y cumplimiento de requisitos de elegibilidad, su monitoreo y las exigencias para cumplir las metas físicas por parte del Organismo Ejecutor, mejorar el seguimiento de los planes de adquisiciones, y contar con proyectos ejecutivos elaborados al momento de elegibilidad, de manera de agilizar la ejecución de las obras.

El PCR también indica que el proceso de monitoreo y seguimiento permitió mantener bajo control el cumplimiento de las políticas de adquisiciones y el mecanismo de desembolsos, sin embargo, reconoce la necesidad de mejorar los procesos de seguimiento y monitoreo de indicadores de resultados, ejecución de la línea de base en forma oportuna y de las condiciones de elegibilidad que demoraron el inicio del programa. El PCR reconoce que los cambios que se sucedieron en el equipo del Banco asignado al proyecto también contribuyeron a algunas demoras en el seguimiento de la implementación. El PCR indica que es necesario mejorar la evaluación de riesgos del Organismo Ejecutor y definir medidas para mitigarlos, proponiendo implementar por ejemplo asistencias técnicas específicas para el seguimiento de los procesos y de los contratos. El PCR destaca los esfuerzos de los equipos técnicos del BID para el seguimiento e intento de revertir la situación del programa

## **10. BANK'S PERFORMANCE**

con contrataciones adicionales de asistencias técnicas.

Rating de la calidad de la supervisión: Satisfactorio.

Como consecuencia de una calificación de Parcialmente Insatisfactorio para la etapa de preparación y una calificación de Satisfactorio para la etapa de Supervisión, OVE baja la calificación del desempeño del Banco a *Parcialmente Insatisfactorio* (Administración: Satisfactorio)

## **11. BORROWER'S PERFORMANCE**

Según el PCR, el desempeño del prestatario ha sido *Parcialmente Insatisfactorio*.

De acuerdo al PCR, el organismo ejecutor (UPCEFE dependiente del Ministerio de Economía de la PRN) cumplió con las condiciones del reglamento operativo del programa. Sin embargo, el PCR identifica una serie de lecciones en relación al desempeño del prestatario. Dada la compleja estructura multisectorial del programa se requerían capacidades específicas dentro del equipo de la UPCEFE), por ejemplo, especialistas en ingeniería hospitalaria, vial y portuaria. Como se ha mencionado anteriormente, la ejecución del programa se vio afectada por demoras que resultaron en la necesidad de ajustar el componente de infraestructura, modificando el alcance del programa e impactando en los resultados del programa. El PCR destaca que un aspecto a mejorar fue el seguimiento y monitoreo de los indicadores de la MR durante la implementación, y la elaboración de las líneas de base de dichos indicadores que faltaba medir desde el inicio del proyecto. El organismo ejecutor no contó con un área de monitoreo durante la ejecución del programa. También hubo cambios de autoridades a nivel de coordinación del programa y del Ministerio de Economía de la PRN durante la ejecución, que ocasionaron demoras.

El PCR también identifica factores positivos, entre ellos: la disposición y esfuerzo del equipo de UPCEFE para ejecutar el programa considerando las dificultades, el seguimiento, control y retroalimentación permanente con el Banco, la gestión de adquisiciones según lo estipulado en el Contrato de Préstamo, los esfuerzos de coordinación con los involucrados en el seguimiento del caso MICI.

Con estas consideraciones, OVE concuerda con la calificación *Parcialmente Insatisfactoria* del desempeño del prestatario.

## **12. LESSONS LEARNED**

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y en gran medida basadas 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 del proyecto; procesos y actores públicos; fiduciarios y manejo de riesgos. Con relación a este tema de diseño del proyecto y condiciones de elegibilidad, resulta valiosa la recomendación de evaluar los plazos de ejecución iniciales y tomar medidas para reducir los riesgos de retrasos en las sanciones de la ley de endeudamiento, en la firma de los contratos de préstamos y contragarantías.

Los hallazgos descritos en el PCR se refieren en su mayoría a aspectos que afectaron negativamente al programa y las recomendaciones en general se enfocan en acciones para evitar un diseño o ejecución deficiente a nivel de proyecto.

## 12. LESSONS LEARNED

Algunos de los hallazgos no se basan en información que haya sido presentada completamente en el PCR, aunque la explicación escrita en esta sección resulta comprensible y complementaria de lo enunciado en otras secciones del PCR, siendo autocontenido (entendible sin hacer referencia a otras secciones del PCR).

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

- Prever el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución para evitar demoras en el inicio de la ejecución.
- La importancia de contar con un área de Monitoreo y Evaluación en las Unidades Ejecutoras resulta clave para una buena ejecución de los programas y posterior evaluación de los resultados.
- Dada la compleja estructura multisectorial del programa, es apropiado considerar diversas capacidades específicas dentro del equipo de la Unidad Ejecutora, fortaleciendo aspectos de ingeniería según el tipo de proyecto con consultores.
- En los contratos de ejecución de obras, análisis e incorporación de cláusulas sobre los atrasos y penalidades ante umbrales de desvíos respecto al plan de trabajo.
- Ha resultado exitoso el trabajo de la OIM, con base en la capacidad de gestión y respuesta en el apoyo a la UPCEFE.
- Mejorar el control de gestión de los procesos y productos por parte de la Unidad Ejecutora.
- La importancia de mejorar las comunicaciones con las comunidades desde el diseño del proyecto para evitar reclamos por problemas de diseño y ejecución de los, así como la socialización periódica para facilitar información sobre los avances de los proyectos.
- Formalizar los cambios en el alcance de componentes de componentes mediante modificaciones de contrato.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó utilizando los *Lineamientos 2020*.

El PCR cubre todos los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa y balanceada. El documento refleja un esfuerzo por reportar la complejidad y dificultades que experimentó esta operación, incluyendo los cambios significativos que sufrió en productos e indicadores de resultado. En general, el PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente. Las lecciones identificadas son además en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR. Presenta algunas cuestiones a revisar (ej. Plan de Manejo de Residuos Sólidos del Hospital Ramón Carrillo de Bariloche, presentado como un producto a ejecutarse que no se ejecutó, si bien era una condición especial de ejecución establecida en el contrato de préstamo). El PCR también se habría beneficiado de una mayor explicación sobre las diferencias de los indicadores de resultado presentados en el PCR y los incluidos en los PMR luego de la modificación del programa en diciembre 2014, así como una mayor discusión de la implementación asociada al componente 2 del programa (Estudios y Asistencia Técnica Estratégica).

PCR Quality Rating: **Bueno**

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Lending Program for Productive Development of The Province of San Juan			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	AR-L1130			
<b>Loan number(s)</b>	2763/OC-AR			
<b>Amount Approved</b>	US\$60,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	INL			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	AR-PSJ Provincia de San Juan			
<b>Executing Agency</b>	Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones (ASJDI)			
<b>Sector/Subsector</b>	Financial Markets / Banking Market Development			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	17/05/2018			
<b>Actual Closing date</b>	18/02/2020			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$80,000,000 (IDB US\$60,000,000 GOA US\$20,000,000)	US\$78,437,985 (IDB US\$58,437,985 GOA US\$20,000,000)		
<b>Loan/Grant</b>	US\$60,000,000	US\$58,437,985		
<b>Co-financing</b>	-	-		
<b>Cancelled amount</b>		US\$1,562,015		

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Parcialmente Exitosa	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excelente	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Parcialmente Insatisfactoria	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excelente	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Excelente	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excelente	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Fernando Montes Negret	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

Según la Propuesta de Préstamo, el objetivo general del programa era contribuir al incremento de la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) del sector privado productivo a través de: (i) la ampliación del acceso al crédito de mediano y largo plazo; y (ii) la mejora de la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para desarrollar y concretar sus planes de inversión. En línea con esta formulación, el PCR identificó un objetivo general – contribuir a incrementar la productividad de las MIPYME del sector privado productivo y sostener el crecimiento económico de la provincia de San Juan – y los siguientes dos objetivos específicos: (i) ampliar el acceso al crédito de mediano y largo plazo de las MIPYMEs; y (ii) mejorar la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para incrementar la inversión. OVE concuerda con estos objetivos específicos y los utiliza a los fines de esta validación.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

El proyecto fue diseñado para darle continuidad a un proyecto similar (San Juan I, por US\$42 millones) que había finalizado recientemente. El monto total de este segundo proyecto fue de US\$80 millones: US\$60 millones en aportes del BID y US\$20 millones en aportes de la Provincia. Del total de los fondos BID disponibles, se desembolsó el 97,43% y el resto fue cancelado.

El proyecto tenía dos componentes, además de uno más pequeño para Administración, Auditorias y Evaluaciones (dotado de US\$2 millones del BID y US\$1 millón de contraparte local):

(i) **Componente 1: Apoyo financiero al desarrollo de la productividad del sector privado.** Este componente se proponía mitigar las limitaciones de acceso al crédito de las MIPYMEs mediante la provisión de financiamiento a la Agencia San Juan de Desarrollo e Inversiones (ASJDI) como intermediario financiero de segundo piso, subastando recursos para ser adjudicados a las IFIs con presencia en San Juan para que estas fondeen créditos a MIPYMEs elegibles. Se preveían US\$61 millones para este componente (US\$42 millones del BID y US\$19 millones de contraparte), pero este monto se elevó a US\$68,7 millones durante la ejecución.

(ii) **Componente 2: Apoyo no financiero al desarrollo de la productividad del sector privado.** Este componente atacaba problemas relacionados a la falta de capacidad empresarial entre las MIPYMEs y a debilidades de articulación de sus cadenas productivas (CP) mediante Planes de Mejora Competitiva (PMC) para una serie de CP provinciales, de los cuales se esperaba surgieran dos tipos de proyectos a ser financiados parcialmente mediante aportes no reembolsables (ANR) fondeados por el componente: Proyectos de Mejora de la Capacidad Empresarial (PMCE) que recibirían un 50% en ANR y Proyectos Estructuradores (PE) que recibirían un 70% en ANR. Se preveían US\$16 millones para este componente, pero este monto se redujo a US\$5,2 millones durante la ejecución.

### 5. RELEVANCE

**Alineación con las necesidades de desarrollo del país.** Los recursos del proyecto se dirigieron hacia dos importantes problemas de las MIPYME en Argentina en general y en la provincia de San Juan en particular: (i) su escaso acceso al crédito, especialmente de mediano y largo plazo, y (ii) su carencia de capacidad de gestión empresarial, así como la débil estructuración de sus cadenas productivas. Según la evidencia provista en la literatura del sector y citada en el PCR, la combinación de estos abordajes se considera particularmente efectiva para atender las necesidades del sector empresarial, contribuir a incrementar la productividad de las MIPYME y sostener el crecimiento económico local de una provincia como San Juan.

Los objetivos del proyecto fueron relevantes para atender las necesidades de la Provincia de San Juan y de la Argentina. De acuerdo a las estadísticas del Bank of International Settlements (BIS), el sistema financiero argentino presentaba un bajo índice de crédito al sector privado no financiero como porcentaje del PIB, del orden del 20%, comparado con alrededor del 80% para el Brasil, 60% para Colombia y 150% para Chile. En la Provincia de San Juan el crédito al sector privado

## 5. RELEVANCE

(equivalente a un 6% del PIB) era aún menor al promedio del país. Muchas empresas, particularmente las MIPYMEs se veían excluidas de acceso al crédito o enfrentaban serio racionamiento, siendo este uno de los principales desafíos que enfrentaba el sector privado.

**Alineación con los objetivos de la Estrategia de País y Corporativas del BID.** Al momento de su aprobación, el proyecto se alineaba con la Estrategia de País (EP) 2012-2015, específicamente con el objetivo estratégico de aliviar las restricciones al crecimiento, incluyendo a través del: (i) desarrollo del sector privado y acceso al crédito de las MIPYMEs; y (ii) mejora de capacidades de innovación empresarial y de transferencia de conocimientos y mejora de la productividad de las MIPYMEs. Durante su ejecución, el proyecto se mantuvo alineado con la siguiente Estrategia de País (EP) 2016-2019 que buscaba reorientar la economía estableciendo al sector privado como el principal motor del desarrollo económico; y particularmente con sus objetivos estratégicos de: (i) desarrollo financiero inclusivo y financiamiento a PYMEs, (ii) desarrollo de servicios empresariales y bienes públicos para potenciar la integración e innovación, y (iii) desarrollo empresarial y de “clusters” en áreas exportadoras con alto valor agregado.

**Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo.** Como se señalaba anteriormente, los objetivos del proyecto se alineaban con las necesidades del país y con los objetivos estratégicos del GBID en Argentina. Sin embargo, el diseño del proyecto fue poco relevante para atacar estos desafíos.

Primero, el componente de financiamiento (que insumió la gran mayoría de los recursos del programa) se dirigía a aumentar la disponibilidad de fuentes de financiamiento para las IFIs que operaban en San Juan, pero no es claro en qué medida este mayor financiamiento a las IFIs se traduciría en mayor financiamiento para las MIPYMEs; o en otras palabras, si esta era la barrera que dificultaba que las IFIs otorgaran crédito a los beneficiarios MIPYME relevantes para la operación. De hecho, una de las pocas lecciones citadas en el PCR parece indicar lo contrario: *“Es altamente probable que los recursos subastados por las IFIs hayan sido utilizados para privilegiar a las empresas ya clientes con mejor desempeño crediticio, puesto que así se asegura el éxito de la operación. Sin embargo, ello atenta contra la incorporación de nuevos clientes, hasta ahora sin historial de crédito, que es uno de los objetivos del programa.”* Además, el diseño del proyecto no requirió a las IFIs participantes aumentar, y de hecho ni siquiera reportar el crecimiento o las condiciones de plazo de sus carteras totales de crédito a MIPYMEs, por lo cual el diseño de la operación quedó desconectado del objetivo perseguido de ampliar el acceso a crédito de las MIPYMEs. Acceso que solo las IFIs participantes, que a diferencia de ASJDI son las únicas que financian a las MIPYMEs en forma directa, podían ampliar.

Segundo, el componente de asistencia técnica del programa se constituyó mayormente en un apoyo a la “oferta”, sin que esto tuviera un efecto claro sobre la “demanda” empresarial por estos servicios. De hecho, la mayoría de esta “oferta” (excepto por los PMCE) ni siquiera estaba ligada a una “demanda” concreta de empresas específicas. Además, estos PMCE que inicialmente se esperaba insumieran unos US\$3 millones, solo requirieron unos US\$600 mil. Esto es consistente con una devaluación de la moneda local que habría permitido prestar estos servicios con menos dólares; pero también con una de las lecciones aprendidas documentadas en el PCR sobre la necesidad de fomentar la “demanda”, sobre todo de las empresas familiares, de lo cual se desprende que la “oferta” no era necesariamente el “cuello de botella” a resolver. Dado que el componente tuvo una significativa sub-ejecución, transfiriendo casi dos tercios de sus recursos al componente financiero, no hay evidencia de que haya habido una demanda insatisfecha por este tipo de servicios por parte de las empresas. De hecho la lógica del proyecto era que la asistencia técnica grupal a las cadenas productivas generaría demanda por parte de las empresas (lo que no parece haber ocurrido con la intensidad esperada), porque solo a través de las empresas podían lograrse los objetivos planteados de aumento de la productividad.

## 5. RELEVANCE

En resumen, aunque sus objetivos fueron relevantes, el diseño del proyecto fue poco relevante para atenderlos, por lo que OVE difiere con la calificación de *Excelente* de la Administración, considerando la relevancia del programa como *Parcialmente Insatisfactoria*.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

El programa alcanzó elegibilidad para desembolsos poco más de un año luego de su aprobación y se ejecutó en un poco más de 6 años (un año más que lo originalmente previsto). No sufrió reformulaciones, pero si se reasignaron alrededor de dos tercios de los fondos del componente 2, hacia el componente 1.

La Matriz de Resultados contenida en la Propuesta de Préstamo incluía originalmente cuatro indicadores que eran consistentes con los objetivos. Cuando la Administración preparó el PCR introdujo cinco indicadores adicionales para medir los dos objetivos específicos. OVE concuerda solamente con uno de los indicadores adicionales (relacionado a la evolución de la cartera relevante - aspecto que debe ser incluido según las Guías de Preparación de PCRs para operaciones con IFs); pero no acepta el resto de los indicadores introducidos en el PCR. A continuación se resumen las consideraciones respecto a cada indicador, su evolución reportada y su efecto (en caso de ser utilizado por OVE) sobre la valoración de efectividad global del Programa:

### **Objetivo específico 1 (OE1): Ampliar el acceso al crédito de mediano y largo plazo de las MIPYMEs:**

Según el PCR, respecto al OE1 el único indicador originalmente identificado en el Documento de Préstamo fue la “Diferencia en el cambio porcentual de las ventas entre las MIPYMEs financiadas por el programa y el grupo de control”, cuya meta de 20% no fue alcanzada (se logró un 9,7% y la Administración argumenta que la meta fue muy ambiciosa para un programa de 4-5 años). OVE está en desacuerdo con que la meta haya sido ambiciosa, ya que según el PCR las empresas reportadas por las IFIs a la ASJDI para recibir fondeo del proyecto eran en parte los mejores clientes existentes de dichas IFIs, por lo cual no era irrazonable esperar que tuvieran un 20% de diferencia en su desempeño de ventas respecto al grupo de control. Por lo tanto OVE considera este objetivo no alcanzado (ratio de cumplimiento: 49%). Además, OVE está en desacuerdo con la “asignación” de este indicador al OE1, considerándolo más apropiado para medir la evolución del OE2. De hecho, según se discute más adelante en esta sección, este indicador de incremento de ventas es afín y similar a otro de los indicadores originales de la MR (incremento comparativo de exportaciones de las empresas financiadas); indicador que el PCR alinea con el OE2. Por lo tanto, OVE considera este indicador de incremento comparativo de ventas de las empresas financiadas, pero lo hace en relación al OE2 (no al OE1).

En el PCR, la Administración propuso agregar tres indicadores adicionales:

El primero, era el “Total de monto otorgado en la cartera relevante de la Agencia San Juan de Desarrollo e Inversiones”. OVE acepta la inclusión de este indicador por considerarlo en línea con las Guías para la Preparación de PCRs para Operaciones con IFs (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 la ASJDI mayor al fondeo del Componente 1, por lo que a los fines de la estimación de efectividad el nivel de logro es del 100%. Sin embargo, al construirse el indicador a nivel de la entidad de segundo piso (ASJDI) y no proveerse información sobre la evolución de las carteras relevantes de las IFIs de primer piso participantes en el Programa, este indicador por sí solo es insuficiente para demostrar mejoras en el acceso al crédito por parte de las MIPYMEs.

El segundo indicador adicional “Plazo promedio de la totalidad de los préstamos de las líneas crediticias de la Agencia San Juan de Desarrollo” no es aceptado por OVE. A diferencia del anterior indicador que se relaciona con los requerimientos de la Guías para la Preparación de PCRs para Operaciones con IFs, éste no es esta contemplado en ellas; y la fungibilidad del financiamiento para las IFIs de primer piso hacen poco relevante el reporte de los tenores del “listado de proyectos” ofrecidos por las IFIs para acceder al fondeo de la ASJDI. Según se explica en el PCR, las IFIs seleccionaron entre sus “mejores” clientes existentes para acceder a los recursos subastados. En otras palabras, los créditos reportados

## 6. EFFECTIVENESS

como parte del programa (y por tanto como parte de la cartera de la ASJDI) parecen haber sido seleccionados por conveniencia, por lo que OVE no tiene evidencia de que sean representativos de las carteras relevantes de las IFIs de primer piso. Por lo mismo, sus tenores no son representativos para medir el avance del OE1 en ausencia de una visión global de las carteras relevantes de las IFIs.

El tercer indicador propuesto por la Administración es la “Probabilidad de acceder a un crédito de la población beneficiaria en comparación al grupo de control aumenta”. OVE tampoco acepta el indicador porque los IFIs seleccionaron empresas que ya tenían un historial de crédito y no es claro que el grupo de control tuviese interés en acceder a créditos, por lo cual el indicador propuesto de mayor “probabilidad” no necesariamente está correlacionado con el OE1 de mayor “acceso” al crédito.

El PCR señala la imposibilidad de tener acceso a la cartera de préstamos otorgados por parte de los intermediarios financieros (primer piso) a los que se le adjudicaron recursos del programa mediante un mecanismo de subasta efectuado por la ASJDI como banco de segundo piso. El PCR argumenta dificultades creadas por la pandemia del COVID-19 para supervisar las carteras de las IFIs, pero dado que estos datos están informatizados no parece convincente que no se haya podido recolectar esta información de las IFIs. Por otra parte, el programa inició desembolsos en octubre del 2013 y se cerró en febrero del 2020, pero solo se otorgaron créditos entre el 2014 y el 2018, antes de la pandemia (ver Cuadro 3 del PCR). Puesto que los créditos se otorgaron entre el 2014 y el 2018 no queda claro por qué esta información no se recolectó en forma oportuna.

En resumen, si bien la cartera relevante de la institución de segundo piso creció, no hay información convincente presentada en el PCR que sugiera que esto se tradujo en un mayor acceso de las PYME a créditos a más largo plazo. El PCR no proporciona ninguna información sobre la evolución de la cartera relevante a nivel de primer piso y establece que las IFI seleccionaron prestatarios que ya tenían un historial crediticio sólido, lo que apunta a la posibilidad de sustitución de fondos a nivel de las IFI de primer piso. Por lo tanto, en ausencia de evidencia clara de que el aumento de la cartera de segundo piso se tradujo en un mayor acceso al crédito por parte de las PYMES, OVE califica el alcance de este OE1 como *parcialmente insatisfactorio*.

### **Objetivo específico 2 (OE2): Mejorar la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para desarrollar y concretar sus planes de inversión:**

El proyecto llevó a cabo Proyectos Estructuradores (PE) colectivos y “Proyectos de Mejoramiento de la Competitividad Empresarial (PMCE) a nivel individual. Además, se esperaban realizar Programas de Mejora Competitiva a nivel de las cadenas productivas provinciales, pero del más de US\$1,5 millones que se esperaba destinar a ellos se usaron solo unos US\$ 80 mil. Similarmente, no se financió según lo esperado un banco de proyectos de inversión, eventos de promoción de inversiones, ni la herramienta prevista para la gestión financiera del riesgo de la ASJDI.

Según el Documento de Proyecto, el logro de lo que el PCR identifica como OE2 se iba a medir con tres indicadores:

- (a) Diferencia en la variación del valor de las exportaciones entre las MIPYMEs financiadas por el programa y el grupo de control, cuya meta era del 20% y tuvo logro 0;
- (b) Diferencia en la tasa de supervivencia de las MIPYMEs financiadas por el programa y las del grupo de control (cuya meta era del 5% y el PCR argumenta que se alcanzó un 3,5%, por lo que el logro de este objetivo es 70%; y
- (c) Diferencia en el cambio porcentual de la productividad del trabajo entre las MIPYMEs financiadas por el programa y las del grupo de control cuya meta era 10% y el PCR reporta que se alcanzó un 6,4%, que OVE considera tuvo un logro del 64%.

El PCR también consideraba un indicador comparativo de incremento de ventas en relación al OE1, pero por su afinidad con el indicador (a) incremento comparativo de exportaciones señalado anteriormente, OVE lo considera en cambio con relación al OE2. Su grado de logro fue de 49%.

Además, el PCR proponía dos indicadores adicionales para medir el OE2:

## 6. EFFECTIVENESS

(a) Inversión movilizada por los Proyectos Estructuradores (para el que se propone una meta no suficientemente sustentada de US\$9,17M que se reporta haber excedido levemente. OVE acepta que el indicador pudiera ser razonable, pero no acepta la meta que parece haber sido fijada ex post, no en base al proyecto, sino a una lista de inversiones ya realizadas. Debido a que el PCR no provee una base razonable para medir el logro respecto a este indicador, OVE no lo considera;

(b) Aumento del empleo por parte de las MIPYMEs que participaron en el programa, con relación al grupo de control (para el que se propone una meta de 11% extraída de un programa en Colombia que se reporta como superada). Tanto el indicador como la base de cálculo de la meta (basada en un comparador) son razonables para medir el OE2, por lo que OVE lo acepta.

Limitando la evaluación a los indicadores originales (incluyendo el que el PCR alineaba con el OE1) y al indicador adicional relacionado al aumento de empleo, el logro agregado del OE2 es de 51,5%. En consideración a esto, OVE califica el logro del OE2 como *parcialmente insatisfactorio*.

En resumen, basado en el logro *parcialmente insatisfactorio* del OE1 y OE2, OVE coincide con la calificación *Parcialmente Insatisfactoria* propuesta por la Administración para la efectividad del Programa.

Effectiveness rating:

Partly Unsatisfactory

## 7. EFFICIENCY

El PCR presenta un análisis de costo-beneficio (ACB) que se detalla en enlaces electrónicos opcionales. El análisis costo-beneficio (ACB) es detallado, pero OVE lo considera erróneo. De acuerdo con el PCR, los costos y beneficios del programa fueron amplios y se estimaron considerando los siguientes aspectos relevantes:

- a) Los costos económicos del programa consideraron el total de recursos de los dos componentes del programa, incluyendo los recursos proporcionados por el BID, la contrapartida local y los aportes empresariales como contrapartida a los ANR (Tabla 3 del PCR).
- b) Los beneficios estimados del programa consideraron los siguientes elementos entre las empresas “beneficiarias”: (i) aumento de ventas (ii) aumento del empleo; (iii) aumento de salarios; (iv) ahorro de costos por menores tasas de interés; (v) aumento de las inversiones impulsadas por los PMCE; y (vi) aumento de los ingresos.

Hay varios elementos de esta estimación que OVE considera erróneos. Primero, si los aumentos de ventas de las empresas se consideran como “beneficios”, deberían contarse como “costos” (en lugar de “beneficios”) el mayor empleo y salarios necesarios para producirlas. La métrica adecuada sería el cambio en las utilidades netas de las empresas. Segundo, las inversiones resultado de los PMCE deberían considerarse como “costos”, no “beneficios”. Tercero, transferencias entre participantes, como el aumento de la recaudación fiscal que es simplemente una transferencia del sector privado al gobierno, no deberían contarse como “beneficios”. Cuarto, los optimistas supuestos sobre continuación de las tendencias de mayores ventas hasta 2025 no se condicen con el contexto de crisis y elevada inflación que experimenta Argentina.

El PCR buscó abordar algunas de estas deficiencias mediante un análisis de sensibilidad de la TIR que eliminaba los ingresos fiscales, los ahorros de costos por reducción en las tasas de interés, las inversiones y el aumento del empleo, sustentando una estimación de la TIR del 16 %. Sin embargo, esta sensibilización aun toma como “beneficio las ventas incrementales, en lugar de las ganancias netas por las ventas incrementales”, lo cual es erróneo si al mismo tiempo se incluye el incremento en salarios como un beneficio.

En sus comentarios, la Administración recalcó el ACB eliminando beneficios como los del empleo, pero el cálculo continúa siendo poco robusto en relación al sostenimiento de un crecimiento de ventas en dólares en un contexto de alta devaluación de la moneda y por el uso de ventas incrementales (en lugar del cambio en las utilidades netas que toma en cuenta los costos para producir las mayores

## 7. EFFICIENCY

ventas), por lo que OVE no lo acepta.

Además, OVE cuestiona la validez de un ACB cuando una parte importante del programa se canalizó a través de fondeo (Componente 1), que por su naturaleza es fungible dentro de las IFIs. En este sentido, la “lista de beneficiarios” que supuestamente recibieron fondeo del programa es una lista arbitrariamente seleccionada por las IFIs entre sus “mejores” clientes existentes. Los ACB dependen de poder identificar a los beneficiarios en forma no-discrecional para poder estimar los flujos de beneficios, algo no factible en este caso,

En consideración a las deficiencias mencionadas, OVE no acepta el cálculo ACB provisto en el PCR como base de la calificación de eficiencia, utilizando alternativamente el proxy de eficiencia estipulado en las Guías vigentes. En ese sentido, el PCR indica que “la información disponible respecto a la morosidad sólo permite sostener que: (i) la morosidad del portafolio de la ASJDI era 0 al inicio del programa y continuó siendo 0 al finalizar el mismo, es decir, no hubo variación en la tasa de morosidad del portafolio de la ASJDI; y (ii) las empresas que participaron en el programa (con la salvedad de que fueron “seleccionadas” entre la cartera de las IFIs), en relación con el grupo de control, disminuyeron la morosidad en el 3,4% en promedio”. Sin embargo, OVE señala que el proxy apropiado hubiera sido la morosidad de las carteras relevantes totales de las IFIs participantes (dato que el PCR no provee). Por lo tanto, OVE no acepta los dos indicadores proxy suministrados en el PCR: (i) la morosidad de la cartera de la ASJDI (que refleja más la morosidad de las IFIs, porque según el Reglamento de Crédito del Programa estas pueden “sustituir” créditos empresariales descontados a ASJDI); y (ii) el diferencial de morosidad de las empresas de la “lista” seleccionada en forma discrecional por las IFIs para descontar con la ASJDI respecto a un grupo de control. Cabe destacar que el indicador proxy adecuado hubiera sido la evolución de la morosidad de la totalidad de las carteras relevantes de las IFIs participantes.

Como ninguno de estos indicadores proxy provee una indicación de eficiencia en el uso de recursos por parte de los beneficiarios finales (i.e., las MIPYMEs), OVE utiliza el método alternativo CTOA (Cost and Time Overrun Analysis). El indicador compuesto de implementación presentado en el último PMR es satisfactorio. Las Guías de Preparación de PCR 2020 permitirían una calificación satisfactoria en estos casos, solamente cuando no era factible realizar un análisis mediante métodos alternativos. En este caso hubo errores de estimación del CBA presentado, así como una falta de información completa y consistente sobre la evolución de la morosidad de las carteras relevantes de las IFIs, por lo cual no aplica esta falta de factibilidad.

En resumen, al no poder aceptar el CBA presentado y por la falta de información sobre el proxy adecuado de morosidad, OVE basa su evaluación sobre el CTOA del proyecto. Sin embargo, como la evidencia indica que era factible haber provisto información sobre el proxy adecuado, OVE considera que no se aplican las condiciones definidas en las Guías para la Preparación de PCRs 2020 para calificar a la eficiencia como satisfactoria, considerándola en cambio como *Parcialmente Insatisfactoria*. Esto también difiere de la calificación de *Excelente* que proponía la Administración.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

La sostenibilidad de los resultados del programa depende de la capacidad de la ASJDI y de las IFIs para continuar sosteniendo el acceso al crédito de mediano y largo plazo de las MIPYMEs; y de la ASJDI y las MIPYMEs para mejorar su capacidad gerencial y articulación para incrementar la inversión.

Respecto a la ASJDI, el PCR indica que actualmente “dispone de recursos aportados por el gobierno local dirigidos al desarrollo de nuevos instrumentos de apoyo a las MIPYMEs locales, lo que le ha permitido entregar servicios de crédito a las MIPYMEs locales a través de FONDEFIN (que se diseña para continuar reutilizando los flujos de repago del Programa), gestionar un programa de Crédito Fiscal para quienes inviertan en la provincia e implementar el programa de Triple Impacto para apoyar

## 8. SUSTAINABILITY

el desarrollo de empresas sustentables económica, ambiental y socialmente en la provincia". Sin embargo, a la fecha la ASJDI se ha financiado en mayor parte con los dos programas del BID y en mucha menor medida con aportes provinciales, por lo que dependerá en forma importante de la administración de los flujos de repago de la cartera existente. A su vez, esto podría limitar la posibilidad de ASJDI de sostener servicios no financieros (antes sustentados por el Componente 2).

Respecto a las IFIs y a las propias MIPYMEs, el PCR no provee información sobre la evolución de las carteras relevantes de las MIPYMEs, ni sobre la sostenibilidad de los resultados de las MIPYMEs financiadas (algo que se dificulta por la fungibilidad de los fondos, que dificulta saber que MIPYMEs fueron financiadas con los recursos del Componente 1). Tampoco hay información sobre la sostenibilidad de los resultados obtenidos mediante el componente no financiero (componente 2).

Con relación a las salvaguardas ambientales y sociales, la naturaleza del programa (intermediación de recursos y preparación de estudios y planes) hacen que los riesgos en términos ambientales y sociales sean bajos. Además, el PCR indica que se cumplieron con todas las políticas de medio ambiente y salvaguardias del Banco (OP-703). El programa realizó un Informe de Impacto Ambiental (con un enfoque de largo plazo y una visión integrada de las acciones humanas sobre el ambiente). El estudio buscó identificar, predecir y valorar las alteraciones o cambios en el medio, generadas por el otorgamiento de los créditos, los PMCE y los PE.

En resumen, la ASJDI parece en posición de sostener los resultados del Componente 1 (financiero), pero no es tan clara la sostenibilidad de los resultados logrados en el Componente 2 (no financiero). Por su parte, se carece de información suficiente sobre la capacidad de las IFIs y las MIPYMEs para sostener los resultados logrados. Asimismo, se observa un manejo adecuado de los aspectos ambientales y sociales. Por lo tanto, OVE está en desacuerdo con la calificación de *Excelente* propuesta por la Administración, considerando en cambio a la sostenibilidad de los resultados como *Satisfactoria*.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Los objetivos fueron relevantes, pero el diseño del proyecto fue solo parcialmente relevante para atenderlos (ofreciendo mayormente financiamiento adicional y estudios no totalmente conectados con demandas empresariales concretas, cuando las principales barreras para lograr los objetivos eran diferentes).

La efectividad del proyecto fue parcialmente insatisfactoria, con algunas metas no alcanzadas y la falta de reporte sobre la evolución de las carteras relevantes de las IFIs (según lo requieren las Guías PCR-FI). Respecto a su eficiencia, el PCR no proveyó un ACB sólido, ni información sobre la evolución de los niveles de morosidad de las carteras relevantes de las IFIs.

Finalmente, la ASJDI tiene probabilidad de sostener los resultados financieros, pero menor en lo relativo a los no-financieros; mientras se carece de información suficiente sobre la capacidad de sostener los resultados por parte de las IFIs y las MIPYMEs.

En atención a las calificaciones de *parcialmente insatisfactoria* en relevancia, efectividad y eficiencia y de *satisfactoria* en sostenibilidad, OVE califica al proyecto como *parcialmente insatisfactorio*.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

El desempeño del Banco en la **preparación** del proyecto tuvo brechas importantes. Entre ellas, el diseño de la operación se basó en un diagnóstico incompleto de las barreras para lograr los objetivos de mayor acceso al crédito y promoción de la inversión entre las MIPYMEs. De hecho, siendo una segunda operación similar con un mismo ejecutor, el diseño no incorporó suficientemente las lecciones aprendidas

## 10. BANK'S PERFORMANCE

de la primera operación (San Juan I). En parte, esto también tuvo un efecto en la fijación de metas que el PCR consideró no realistas. Respecto a la Matriz de Resultados, el PCR multiplicó la cantidad original de indicadores, argumentando que estos indicadores adicionales eran clave para medir el logro de los objetivos estratégicos. Por ello, OVE considera la calidad de la preparación *Parcialmente Insatisfactoria*.

El desempeño del Banco en la **supervisión, monitoreo y evaluación** del proyecto también presentó deficiencias. Por una parte, la ejecución financiera fue adecuada, con una demora total del orden de 12 meses y una ejecución de casi la totalidad de los recursos de préstamo. En contraste el monitoreo de los resultados de desarrollo del proyecto se limitó a examinar las operaciones de segundo piso (ASJDI – Intermediarios Financieros) y no se presenta ninguna información sobre los portafolios relevantes de las IFIs de primer piso (IFIs – MIPYMEs). Sobre esto último, a pesar de que el componente de créditos (Componente 1) culminó sus desembolsos en 2018 (por lo cual su colocación no fue afectada por la pandemia) no hay información sobre carteras relevantes, ni sobre el uso final del crédito del BID y su impacto sobre las empresas beneficiarias. Asimismo, se desconoce la calidad de la cartera relevante de préstamos de los IFIs (morosidad – NPLs). Durante la etapa de supervisión tampoco se corrigieron las deficiencias de los indicadores iniciales (diseño de la operación) ni se promovió un plan de monitoreo y evaluación del uso final de los recursos del programa que alcanzara a las IFIs y sus portafolios relevantes. Por ello, OVE considera la calidad de la supervisión *Parcialmente Insatisfactoria*.

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El desempeño de la ASJDI fue satisfactorio por las siguientes razones: (i) el período de ejecución de la operación fue razonable, a pesar de que la ASJDI tuvo que tomar tareas de intermediación financiera con las IFIs durante la ejecución (tareas que inicialmente cumplía el Banco Central de la República Argentina (BCRA); y (ii) buen cumplimiento con los acuerdos contractuales con el Banco y todas las políticas de medio ambiente y salvaguardias (OP-703). Sin embargo, la ASJDI tuvo debilidades en el monitoreo de los resultados de desarrollo de la operación, incluyendo su seguimiento de las carteras relevantes de las IFIs.

Por lo tanto OVE difiere de la Administración que considera el desempeño del prestatario como *Excelente*, calificándolo en cambio como *Satisfactorio*

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

Las lecciones y recomendaciones que se presentan en el PCR son relevantes para ser consideradas en futuras operaciones, pero sus implicaciones no se incorporan en el análisis de presentado en las diferentes secciones del PCR.

Por ejemplo, el PCR reconoce en las Lecciones que “es altamente probable que los recursos subastados a las IFIs sean utilizados para privilegiar a las empresas clientes [ya existentes] con mejor desempeño crediticio, puesto que así se asegura el éxito de la operación. Sin embargo, ello atenta contra la incorporación de nuevos clientes, hasta ahora sin historial de crédito, que es uno de los objetivos del programa”. Por ello recomienda “establecer incentivos a las IFIs por la incorporación de nuevos clientes en su cartera de créditos. Ello debiera contribuir a lograr un mayor acceso al crédito de las MIPYMEs más recientes, con menos historia y menor respaldo de garantías propias, aumentando así el acceso del número de MIPYMEs al crédito”. Sin embargo, nada de eso se incorpora en el análisis del PCR.

Similarmente, el PCR reconoce que respecto a los servicios corporativos que se ofrecían a través de los Planes, existía una necesidad de fomentar no solo la “oferta”, sino también la “demanda”. Según

## 12. LESSONS LEARNED

el PCR, las empresas a las que se dirigía el Programa, muchas de ellas familiares, no tenían interés en estos servicios. Además, reconoce que parte importante de los recursos se utilizaron sin que hubiera un fuerte involucramiento de la “demanda” en estudios sectoriales. Nuevamente, las consecuencias de estas lecciones no se incorporan en el PCR en secciones como las de relevancia del diseño de la operación.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR es comprensivo, demostrando un esfuerzo de la Administración por considerar cada una de las secciones según las Guías de PCR.

Sin embargo, OVE tuvo un alto grado de desacuerdo con la solidez de muchos de estos análisis (particularmente los basados en la lista de proyectos reportada al programa, en lugar de las carteras relevantes de las IFIs). El PCR utiliza un alto porcentaje del espacio discutiendo la cartera de la ASJDI, que fue “seleccionada” en forma discrecional por las IFIs dentro de sus carteras existentes. OVE cuestiona el valor de decenas de páginas analizando esta cartera que no es representativa.

De hecho, la información ni siquiera es completa sobre las operaciones de segundo piso de la misma ASJDI. El PCR presenta información agregada, pero no detallada, sobre temas relevantes como las condiciones de las subastas (tasas efectivas de interés, distribución de los recursos a las IFIs). Solo se menciona la relativa concentración en una IFI (18%) y que se operaba con tasas de interés subsidiadas, pero no se profundiza sobre en qué medida podrían haber distorsionado el mercado de crédito en la Provincia, o como demostrar la ausencia de colusión entre las IFIs en las diferentes subastas para acceder a los recursos del programa.

En resumen, la Administración mostró esfuerzos por cubrir cada sección del PCR, pero OVE halla que este no rindió adecuada cuenta sobre el desempeño del proyecto, su contribución a los objetivos específicos y su efectividad; o sobre las implicaciones de las lecciones aprendidas para futuras operaciones similares. Por lo tanto, OVE considera la calidad del PCR como *Fair*.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Apoyo a Reformas de Transparencia e Integridad en Argentina			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	AR-L1268	AR-L1303		
<b>Loan number(s)</b>	4244/OC-AR	4796/OC-AR		
<b>Amount Approved</b>	US\$200,000,000	US\$200,000,000		
<b>Lending Instrument</b>	PBP	PBP		
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República Argentina			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Finanzas			
<b>Sector/Subsector</b>	RM-ETI			
<b>Year of Approval</b>	2017	2019		
<b>Original Closing date</b>	30-Nov-18	12-Jun-20		
<b>Actual Closing date</b>	30-Nov-18	12-Jun-20		
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$200,000,000 (IDB US\$200,000,000, GOAR US\$00,000,000)		US\$200,000,000 (IDB US\$200,000,000, GOAR US\$200,000,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$< US\$200,000,000>		US\$< US\$200,000,000>	
<b>Co-financing</b>	US\$< US\$00,000,000>		US\$< US\$00,000,000>	
Cancelled amount	N/A		US\$00,000,000	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Highly successful	Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	N/A	N/A
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Excellent
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Excellent
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Michelle Infanzón	
<b>Reviewed by:</b>	César Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

#### Objetivo General:

Contribuir a la transparencia e integridad de la gestión pública mediante regulaciones y mecanismos que promuevan el acceso a la información.

#### Objetivos específicos:

1. Asegurar un mayor acceso a la información pública, por parte de ciudadanos y actores económicos, y fortalecer la capacidad de los órganos de aplicación de las reglas de desempeño del cargo por parte de los funcionarios públicos.
2. Fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos del Estado en lo referido a las contrataciones de obra y compras públicas, y al empleo público.
3. Incrementar la efectividad del sistema financiero y reducir los costos de transacción, fortaleciendo la transparencia financiera en base a la adopción de medidas alineadas con los Estándares Internacionales del GAFI y de las NIIF, emitidas por el Consejo de NIIF.

El objetivo general y los objetivos específicos son consistentes en los documentos de préstamo (DP) y contratos de ambas operaciones, así como con el reporte de terminación proyecto (PCR).

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### *1. Áreas de política del Proyecto:*

Componente II: Fortalecimiento del acceso a la información y del marco legal de la ética de los funcionarios públicos.

Componente III. Fortalecimiento de la transparencia del uso de los recursos públicos

Componente IV. Fortalecimiento de la transparencia financiera.

#### *2. Existieron cambios en el diseño del proyecto después de la aprobación?*

Ninguna de las dos operaciones presentó reformulaciones formales. La operación AR-L1068 alcanzó elegibilidad en diciembre de 2017 y la operación AR-L1303 en junio de 2019. En conformidad con los lineamientos de los reportes de terminación de proyecto 2020, para propósitos de esta validación, son válidos los cambios realizados en las matrices de resultados hasta marzo de 2018 para la operación AR-L1268 y hasta septiembre de 2019 para la operación AR-L1303.

La matriz de resultados de la operación AR-L1268 presentó cambios en enero de 2020 (ver sección de efectividad).

### 5. RELEVANCE

#### *1. Alineación con las necesidades de Desarrollo del país.*

**Los objetivos de la serie programática estuvieron fuertemente alineados tanto con las necesidades de desarrollo como con las prioridades del gobierno durante el periodo de ejecución de ambas operaciones.**

El objetivo general de la serie “Contribuir a la transparencia e integridad de la gestión pública”, buscaba dar respuesta a la alta percepción de corrupción en el país la cual de acuerdo al índice

## 5. RELEVANCE

de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (TI), en 2015, era de 32 puntos, en una escala de 0 (sector público muy corrupto) a 100 (sector público muy limpio); ubicándose por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y de la OCDE.

La serie tuvo como objetivos específicos fortalecer el acceso a la información, el marco legal de la ética de los funcionarios públicos, la transparencia en el uso de los recursos públicos y la transparencia financiera. Todos estos objetivos daban respuesta a diversas necesidades que presentaba el país en materia de transparencia e integridad. Con respecto al acceso a la información pública, el país no contaba con una ley de acceso a la información, solo con regulaciones de menor jerarquía que limitaban el ejercicio de este derecho. Respecto a la ética de los funcionarios públicos el país enfrentaba dos retos importantes un bajo nivel de condenas por delitos contra la Administración Pública y una la limitada implementación y reglamentación de la Ley de Ética Pública en cuestiones vinculadas con obsequios a los servidores públicos. En relación con el uso de los recursos públicos Argentina presentaba retos en torno a la gestión de contratos de obras, compras, y nómina de personal incluyendo el uso de procesos manuales, sistemas tecnológicos duplicados y con funcionalidades limitadas, y falta de interoperabilidad entre sistemas. Finalmente, en materia de transparencia financiera el país presentaba limitaciones en la implementación de los Estándares Internacionales del FATF incluyendo la autonomía de la Unidad de Información Financiera (UIF); la adopción de regulaciones para salvaguardar el uso de la información de la UIF, la aplicación de un enfoque basado en riesgo y la generación de información de estados financieros según normas NIIF de bancos e instituciones financieras bajo la supervisión del Banco Central de la República.

En relación con las prioridades del gobierno la serie se alineó con dos de los 8 objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2016. Objetivo #6: Fortalecimiento institucional (centrado en la transparencia y la integridad); y Objetivo #8: Modernización del Estado. Dentro de estos objetivos la serie contribuye a dos de las 100 prioridades específicas del plan: Prioridad #79: implementación del programa de lucha contra la corrupción y Prioridad #84: fomentar un Gobierno abierto a nivel federal fomentando la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las nuevas tecnologías y la innovación pública. De igual manera la serie se alineó con el plan de Modernización del Estado (Decreto 434/2016), el cual definió la transparencia y la rendición de cuentas como elemento transversal de su estrategia y como uno de los “ejes de trabajo para alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente”.

### 2. Alineación con los objetivos de las Estrategias de País y Corporativas del BID

**La serie programática fue consistente en la aprobación y el cierre con la Estrategia de País con Argentina 2016-2019 (GN-2870-1)** en su eje estratégico de mejora del ambiente de negocios a través del objetivo estratégico de fortalecimiento institucional del gobierno contribuyendo a dos de los resultados esperados: 1) Mejorar la eficiencia de la gestión pública y 2) Mejorar el marco regulatorio para hacer negocios. La serie coincide con estos ejes y objetivos en la medida que su impacto esperado es el mejor desempeño del país en la promoción de la transparencia y la integridad, mediante el fortalecimiento del acceso a la información, la ética de los funcionarios públicos y la transparencia del uso de los recursos públicos; medido a través de la ampliación de la cobertura de los sistemas de adquisiciones y compras públicas. De igual manera el programa se alinea con las acciones previstas en la EBP para el fortalecimiento de sistemas nacionales, las cuales incluían el fortalecimiento para los sistemas de compras y contrataciones públicas.

El programa se alinea con el tema transversal de capacidad institucional y Estado de derecho y al objetivo sectorial “Instituciones para el crecimiento y el bienestar social” del informe sobre el **Noveno Aumento General de Capital (AB-2764)** el cual promueve la existencia de instituciones que operen en un contexto de transparencia y responsabilidad. De igual manera el programa se alinea con la **Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008)** en dos de sus objetivos:

## 5. RELEVANCE

1) dentro del desafío de “Reducir la exclusión social y la desigualdad” el objetivo de fortalecer la capacidad del Estado el cual promueve que los estados puedan “combatir la corrupción asegurando la eficiencia, eficacia y transparencia de las instituciones” y 2) Dentro del desafío de aumentar la productividad e innovación, el objetivo de establecer marcos institucionales idóneos el cual buscaba contar con marcos institucionales eficaces para promover interacciones generales eficientes, fructíferas y transparentes con los gobiernos. El programa también se alinea con la **Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2)**, la cual enfatiza el impulso de la transparencia y la integridad para fortalecer la capacidad institucional. Específicamente se establece que para reforzar la transparencia es importante apoyar a los países a implantar reformas alineadas con los estándares internacionales, y promover los gobiernos abiertos aprovechando la tecnología.

A nivel sectorial la serie se alinea con la **Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2)**, la cual estable en su componente “Anticorrupción y transparencia” como ámbitos de acción apoyar la transparencia y las actividades anticorrupción a los niveles de país, sectorial e institucional, el acceso a la información y las políticas gubernamentales abiertas.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo (lógica vertical)

**El diseño de la serie programática responde adecuadamente al objetivo general identificado.** La lógica vertical de la serie es sólida, las condiciones de política especificadas para cada componente y operación están claramente relacionadas con los resultados esperados, objetivos específicos y estos a su vez con el objetivo general cómo se indica claramente en la Figura 1 del Reporte de terminación de proyectos (pag.3). Adicionalmente todas las conexiones entre objetivos y resultados están claramente justificadas con evidencia empírica en el PCR (pp. 2.13 -2.17).

En términos de secuencialidad, las condiciones de política fueron complementarias entre los dos préstamos La serie fue diseñada para que, en la primera operación, los desafíos identificados en transparencia e integridad fuesen abordados con instrumentos formales (Leyes y Decretos) y con el seguimiento de su implantación efectiva en la segunda operación.

En resumen, los objetivos y el diseño del proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo del país y son consistentes con las EBPs en el momento de la aprobación y la lógica vertical del proyecto fue fuerte. Con base en esta información, OVE califica este componente como Excelente.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Calificación de la administración en efectividad

Este PCR fue preparado usando los lineamientos PCR de 2018. La calificación de efectividad de la administración es Excelente, mientras que la de OVE es Satisfactoria. Sin embargo, la calificación a nivel de Objetivos Específicos coincide en todos los casos (Excelente, Satisfactoria y Excelente). De acuerdo con los lineamientos de PCR 2020 todos los objetivos específicos deben obtener una calificación de Excelente para obtener una calificación global de efectividad de excelente. Ya que solo el 66% de los objetivos específicos se lograron completamente y uno obtuvo calificación Satisfactoria. OVE califica la efectividad como Satisfactoria.

### 2. Fecha límite para aceptación de modificaciones

La primera operación alcanzo elegibilidad en diciembre de 2017 y la segunda en junio de 2019. Dado que ninguna de las dos operaciones tuvo reestructuraciones formales y de acuerdo con los Lineamientos PCR de 2020, los cambios en la matriz de resultados registrados hasta marzo de 2018 y septiembre de 2019 respectivamente (60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad) son aceptados formalmente en esta validación.

## 6. EFFECTIVENESS

La matriz de resultados de la primera operación presento los siguientes cambios:

- El indicador “2.3 Número de organismos descentralizados que se incorporan al sistema electrónico de compras” cambio su meta de 140 a 72. El cambio resultó de una nueva reorganización de los organismos descentralizados que llevaban a cambios en el número de organismos totales de 140 a 72. El cambio es aceptado en esta validación ya que mantiene el porcentaje meta de 100% de los organismos.

La segunda operación presentó cambios en los indicadores de la matriz de resultados en comparación con la primera operación:

- Se eliminaron los indicadores “1.2 Número de obsequios registrados en el Sector Público Nacional” y “Porcentaje de Ministerios y organismos de la Administración Pública Nacional incluidos en el sistema de nómina centralizado que utilizan SARHA (% de entidades).” Ambos indicadores son considerados en esta evaluación.
- El indicador “2.1. Porcentaje del gasto en inversión real directa (obras públicas) ejecutado por el Sector Público Nacional que se procesan por CONTRAT.AR” se substituyo por “2.1. Porcentaje de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN) que utilizan CONTRAT.AR para realizar sus contrataciones de obra pública”, modificando la unidad de medida de “gasto en inversión” a “organismos de la administración pública nacional.” Ambos indicadores son considerados en esta evaluación.
- El indicador “2.3 Número de organismos descentralizados que se incorporan al sistema electrónico de compras” se reemplazó por “2.2 Porcentaje de organismos de la APN abarcada por el artículo 8.b de la ley 24.156 que utilizan COMPR.AR para realizar sus compras públicas”. Ambos indicadores son considerados en esta evaluación.

Cabe notar que de acuerdo con las Matrices de resultados definidas en los documentos de préstamo, el año de terminación de proyecto (EOP) para la primera operación era 2020 y de la segunda 2022. Ya que el PCR, de estas operaciones se preparó en 2019 (antes de los EOP), en esta validación se consideran las metas acumuladas anuales de 2019 establecidas en las matrices de resultado de 60 días en lugar de las metas de EOP.

### 3. Evaluación por Objetivo

**Objetivo 1:** Asegurar un mayor acceso a la información pública, por parte de ciudadanos y actores económicos, y fortalecer la capacidad de los órganos de aplicación de las reglas de desempeño del cargo por parte de los funcionarios públicos.

Para este objetivo se consideraron dos indicadores, las metas de ambos se alcanzaron al 100%.

**La calificación de este objetivo es Excelente.**

**Objetivo 2:** Fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos del Estado en lo referido a las contrataciones de obra y compras públicas, y al empleo público.

Para este objetivo se consideraron 5 indicadores.

El indicador “2.1. Porcentaje del gasto en inversión real directa (obras públicas) ejecutado por el Sector Público Nacional que se procesan por CONTRAT.AR”, no se reporta en el PCR. Sin embargo, la administración envío a OVE el dato así como los medios de verificación correspondientes. El indicador se cumplió en un 100%.

## 6. EFFECTIVENESS

El indicador alternativo del indicador “2.1. Porcentaje de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN) que utilizan CONTRAT.AR para realizar sus contrataciones de obra pública sobre el total de organismos de la APN que realizan contrataciones de obra pública” se cumplió en un 47%. La administración reporta un cumplimiento del 79%. La diferencia resulta de un método de cálculo distinto entre OVE (resultado-línea base/ meta-línea base) y la administración (resultado/ meta).

El indicador “2.2. Porcentaje de Ministerios y organismos de la Administración Pública Nacional incluidos en el sistema de nómina centralizado que utilizan SARHA (% de entidades)” se cumplió en un 96%. La administración reporta un cumplimiento del 100%. La administración reporta como resultado final un 100% bajo el argumento de que de acuerdo con el Decreto 888 de 2016 la implementación de SARHA en toda la APN debía de cumplirse en el plazo de un año (2017). Sin embargo, de acuerdo al reporte del indicador presentado en junio de 2019, para esta fecha la cobertura era sólo del 72% (34 de 72 instituciones).

El indicador “2.3 Número de organismos descentralizados que se incorporan al sistema electrónico de compras. (# de organismos)” se cumplió en un 85%.

El indicador “2.2 Porcentaje de organismos de la APN abarcada por el artículo 8.b de la ley 24.156 que utilizan COMPR.AR para realizar sus compras públicas/ Total organismos de la APN que realizan compras públicas” se cumplió en un 100%.

En promedio los indicadores de resultado se cumplieron en un 85%, por lo que la calificación de este objetivo es Satisfactoria.

Objetivo 3: Incrementar la efectividad del sistema financiero y reducir los costos de transacción, fortaleciendo la transparencia financiera en base a la adopción de medidas alineadas con los Estándares Internacionales del GAFI y de las NIIF, emitidas por el Consejo de NIIF.

Para este objetivo se consideró solamente un indicador, el cual alcanzó su meta al 100%. La calificación de este objetivo es Excelente.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

Objetivo	Indicador	AR-L1276				Logro	AR-L1303			Logro	Promedio
		Año LB	LB	Meta 2019	Actual		LB	Meta 2019	Actual		
<b>Objetivo 1</b> Asegurar un mayor acceso a la información pública, por parte de ciudadanos y actores económicos, y fortalecer la capacidad de los órganos de aplicación de las reglas de desempeño del cargo por parte de los funcionarios públicos.	1.1. Porcentaje de respuestas a solicitudes de acceso a la información en el Sector Público Nacional en comparación con la cantidad de solicitudes recibidas	2015	81.20%	90.00%	93.00%	100%	81.20%	81.2%	90%	100%	.
	1.2 Número de obsequios registrados en el Sector Público Nacional	2016	0	1200	3625	100%					100%
	Promedio										
<b>Objetivo 2</b> Fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos del Estado en lo referido a las contrataciones de obra y compras públicas, y al empleo público.	2.1. Porcentaje del gasto en inversión real directa (obras públicas) ejecutado por el Sector Público Nacional que se procesan por CONTRAT.AR	2016	0	90%		100%					100%
	2.1. Porcentaje de los organismos de la APN que utilizan CONTRAT.AR para realizar sus contrataciones de obra pública sobre el total de organismos de la APN que realizan contrataciones de obra pública	2017					45%	75%	59%	47%	47%
	2.2. Porcentaje de Ministerios y organismos de la APN incluidos en el sistema de nómina centralizado que utilizan SARHA (% de entidades)	2016	0	75%	0.72	96%					96%
	2.3 Número de organismos descentralizados que se incorporan al sistema electrónico de compras.	2016	0	72.00	61	85%					85%
	2.2 Porcentaje de organismos de la APN abarcada por el artículo 8.b de la ley 24.156 que utilizan COMPR.AR para realizar sus compras públicas	2017					45%	75%	85%	100%	100%
	Promedio										
<b>Objetivo 3</b> Incrementar la efectividad del sistema financiero y reducir los costos de transacción, fortaleciendo la transparencia financiera en base a la adopción de medidas alineadas con los Estándares Internacionales del GAFI y de las NIIF, emitidas por el Consejo de NIIF.	3.1 Porcentaje de entidades financieras bajo la supervisión del BCRA. que elaboran sus estados financieros de acuerdo a estándares internacionales. (% de entidades financieras)	2016/2017	0	70%	80%	1.00	76%	80%	80%	100%	100%

## 7. EFFICIENCY

Efficiency rating:	N/A
--------------------	-----

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Riesgos de sustentabilidad

Como lo indica el PCR, la continuidad de la implementación de las leyes aprobadas con el apoyo de esta serie es alta. Es muy probable que se mantenga la ley de acceso a la información porque necesitaría otra ley para derogarla y esto implicaría un alto costo político. Una razón similar se aplica a la "ley del arrepentido", además de revocar esta ley implicaría costo político mayor dado que los funcionarios más cercanos al nuevo gobierno se vieron afectados negativamente por ella.

Los riesgos a la continuidad de la implementación de las intervenciones para fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos del Estado son igualmente bajos. Futuros cambios de gobierno podrían representar un riesgo a la implementación de las intervenciones del programa (COMPR.AR, CONTRAT.AR, SARHA, Registro de obsequios). Sin embargo, estas herramientas se han convertido en una parte integral del funcionamiento de muchos procesos en el gobierno argentino y, como tal, su demanda aumenta los costos de eliminación para futuras administraciones. Además, esta demanda se verá reforzada por la interconexión entre sistemas COMPR.AR y CONTRAT.AR, y por los ahorros que el uso de estos sistemas representa para la administración pública. De igual manera se destaca que el uso de estos sistemas se enmarca en leyes que establecen su obligatoriedad, por lo que su desuso requiere igualmente de cambios legales.

### b) Desempeño de las salvaguardas

Ambas operaciones en esta serie apoyan la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional, por lo que no se previeron riesgos socioambientales y de acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardias del Medio Ambiente (OP-703), no requieren clasificación.

Sustainability rating:	Excellent
------------------------	-----------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El desempeño del Proyecto en su conjunto ha sido Exitoso, como resultado de un rating Excelente en Relevancia y Sostenibilidad, y Satisfactorio en Efectividad.

La calificación de la administración difiere de la OVE debido a una calificación distinta (Excelente) en la sección de efectividad.

Outcome rating:	Successful
-----------------	------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

La Administración calificó el desempeño del Banco como Excelente tanto en el diseño como en la implementación. OVE coincide con esta calificación. Se destaca en el desempeño del Banco:

- El acompañamiento técnico del banco por medio de múltiples cooperaciones técnicas tanto en el diseño como en el seguimiento de la implementación de las condiciones de política. Estas TCs apoyaron Unidad de Inteligencia Financiera en la adopción de nuevas regulaciones y perfiles de riesgos de lavado de activo (RG-T2670), a la Agencia de Acceso de Información Pública en la identificación de las medidas primarias para implementar el mandato de la Ley de Acceso a la Información (RG- T322), al Banco de la Nación Argentina para la realización de un análisis de riesgos de lavado (RG-T2670)y al Ministerio del interior en el diseño e implementación de políticas de transparencia en el ciclo de la obra público (AR-T1166).

## 10. BANK'S PERFORMANCE

- La estructuración del programa bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política que ayudó a brindar un apoyo de mediano plazo, promover el diálogo continuo; y facilitar el monitoreo y refinamiento de la estrategia de implementación.

OVE coincide con la calificación de la administración.

*Calificación OVE: Excellent*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

De la información en el PCR se entiende que el desempeño de las contrapartes fue positivo. En la preparación el Prestatario cumplió con los tiempos esperados y presentó los medios de verificación de las medidas de política contenidas en las dos matrices de política de ambas operaciones oportunamente. Asimismo, la ejecución satisfactoria de las operaciones de Cooperación Técnica refleja el compromiso adquirido por el prestatario en adelantar e implantar las medidas acordadas para las operaciones. La Agenda de Transparencia e Integridad fue producto de una estrecha colaboración y participación entre el Ejecutivo y el Legislativo y diferentes actores sociales, lo que sugiere que estos mandatos trascenderán los mandatos de la administración anterior.

OVE coincide con la calificación de la administración.

*OVE rating: Excellent*

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR presenta 6 recomendaciones en las dimensiones técnico-sectorial, organizativa y administrativa, y de procesos y actores públicos (Dimensión fiduciaria no relevante para PBLs).

Dichas recomendaciones son pertinentes, accionables y están correctamente sustentadas por hallazgos del programa. Destacan las siguientes:

- Inclusión de operaciones de cooperación técnica como parte integral del apoyo del Banco de forma que estas faciliten el diálogo continuo entre Banco y Prestatario y el seguimiento de los impactos de las operaciones.
- Incluir en las operaciones iniciales de PBLs iniciativas legislativas y normativas que se encuentren en curso o iniciadas en el momento del diseño y reflejen el impulso reformista de la administración, con la condición de que estas sean parte integral de un proceso de reforma consensuado y apoyado por el Banco.
- Para evaluaciones de impacto en PBLs considerar limitar el diseño a las medidas de política cuyos impactos sean medibles en el corto plazo y cuyos datos administrativos estén disponibles.

OVE no identificó recomendaciones más allá de aquellas presentadas en el PCR.

## 13. QUALITY OF PCR

Este PRC cubre todas las dimensiones del desempeño del proyecto, es claro y provee evidencia e información necesaria para sustentar sus conclusiones. La presentación de objetivos específicos es clara, y la teoría del cambio esta correctamente presentada, explicada y justificada. Los resultados en la sección de efectividad son analizados correctamente. La sección de sustentabilidad explica claramente los mecanismos que garantizan la sustentabilidad de cada resultado y sus lecciones basadas en evidencia y análisis. Como espacio de mejora se indica que los cálculos de calificación en la sección de efectividad no son consistentes con los lineamientos de PCR.

PCR Quality Rating:

Good

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa para Impulsar el Crecimiento			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	AR-L1283			AR-L1283
<b>Loan number(s)</b>	4569/OC-AR			4569/OC-AR
<b>Amount Approved</b>	US\$300.000.000			US\$300.000.000
<b>Lending Instrument</b>	PBL/PBP			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Nación Argentina (Government)			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Economía y Finanzas Publ (Ministry/Secretariat)			
<b>Sector/Subsector</b>	Reforma y modernización del Estado			
<b>Year of Approval</b>	2018			2018
<b>Original Closing date</b>	8/25/2018			8/25/2018
<b>Actual Closing date</b>	8/25/2018			8/25/2018
	<b>Estimated</b>			<b>Actual</b>
<b>Total Project Cost</b>	US\$300,000,000 (IDB US\$300,000,000)		US\$300,000,000 (IDB US\$300,000,000)	
<b>Loan/Grant</b>				
<b>Co-financing</b>				
<b>Cancelled amount</b>				

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Partly Unsuccessful	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>		Choose an item.
<b>Sustainability</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Roni Szwedzki	
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El objetivo de la serie programática fue fortalecer la inversión privada y pública a fin de promover el crecimiento económico en Argentina.

En esta primera operación los objetivos específicos son:

- i) modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada; y
- ii) modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública.

Esta era la primera de una serie de dos operaciones bajo modalidad PBP. Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2019, y el nuevo escenario de crisis sanitaria, la segunda operación no fue solicitada por el gobierno y no llegó a concretarse.

**La serie programática en su conjunto** apoyaba el establecimiento del marco legal de las reformas fiscales, de inversión y de emprendedurismo, así como su reglamentación e implementación.

**La primera operación de la serie programática** se orientaba principalmente a sentar las bases legales de las reformas fiscales, de inversión pública y emprendedurismo a nivel nacional, así como los acuerdos para las reformas a nivel provincial.

**La segunda operación de la serie programática** se orientaba principalmente a apoyar la implementación de las reformas legales contempladas en la primera operación a través de su reglamentación.

Este programa se complementaba con las reformas orientadas a reducir la inflación y alcanzar la estabilidad de precios planteadas en el SBA acordado con el FMI.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

1. *List project components (policy areas for PBLs):*

**Componente I. Estabilidad macroeconómica.**

**Componente II. Mejora del clima de inversión.** El objetivo de este componente es mejorar el clima de negocios para la inversión e innovación privada a través de: (i) la modernización del esquema tributario nacional y subnacional a fin de promover la inversión y el empleo de calidad; (ii) el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal que permita la reducción de la presión fiscal; y (iii) el fortalecimiento del marco-normativo institucional para reducir los costos transaccionales y de financiamiento para empresas nuevas y existentes.

**Componente III. Mejora de la eficiencia de la inversión pública.** El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia de la inversión pública a través de: (i) la modernización del marco institucional en torno a la gestión de proyectos de inversión; (ii) la optimización de la eficiencia de la inversión pública por parte de las EP; y (iii) la modernización del marco regulatorio para APP.

2. *Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

No. Pero el PBP fue discontinuado.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alignment of project objective with the country's development needs:

El proyecto estuvo alineado a los desafíos identificados en la EBP, el LD y el PCR. Tanto el LD como la estrategia país establecen que Argentina enfrentaba el desafío estructural de acelerar su crecimiento de mediano plazo. Según el LD a partir de 1999, el principal obstáculo para el crecimiento ha sido el capital por trabajador, que tuvo una contribución negativa de 1,6% al crecimiento económico mientras que el capital humano y productividad total de factores tuvieron una contribución positiva de 13% y 60,5% respectivamente. A ello se sumaba que el nivel de inversión (14,8% en 2016) era bajo comparado con Brasil, México y Chile. Incrementar los niveles de capital por trabajador requería por tanto un incremento de montos de inversión privada y una mejora en la eficiencia de la inversión pública. Ello es consistente con lo descrito en el diagnóstico de la EBP 2016-2019, que además establecía que el ambiente de negocios era poco propicio para la inversión y la productividad, y establecía un área estratégica y acciones específicas sobre el tema.

El PCR añade que la necesidad de asistir el desarrollo del sector privado y de lograr sostenibilidad fiscal se hizo más imperiosa tras el incumplimiento de obligaciones de deuda en 2014, y de la crisis financiera de 2015. En 2015, Argentina alcanzó niveles de deuda pública del 52,6% del PIB, e inflación anual del 30%. El gobierno que asumió en diciembre de 2015 impulsó la revisión y reforma del sistema impositivo argentino por considerarlo complejo, distorsivo, y con elementos redundantes. La visión del gobierno era que el sistema tributario actuaba como obstáculo a la inversión privada, la productividad, y la competitividad de las empresas. Al mismo tiempo se hacía imprescindible generar las condiciones para la sostenibilidad de la deuda pública, por lo que cualquier reforma tributaria debía balancear el objetivo de crecimiento con el de financiamiento público. El gobierno que asumió en diciembre de 2019 mantuvo los objetivos y lineamientos de política, aunque modificó algunos instrumentos, y debió ajustar sus políticas y programación por la crisis provocada por el COVID-19. En el mensaje a la Ley de Presupuesto 2021 el actual gobierno presenta en su estrategia de corto plazo el objetivo de aumentar la capacidad fiscal para hacer frente a los gastos generados por la pandemia sanitaria. También enfatiza la importancia de la inversión pública y privada, y la importancia de la ejecución de los proyectos públicos para catalizar mayor inversión privada.

El PBL consideraba estos desafíos en su diseño y sus objetivos específicos se centraron en la mejora de la gestión de los entes que participaban en el proceso de evaluación de la inversión pública y en modernizar el marco institucional para la ejecución de proyectos de empresas públicas y asociaciones público-privadas. Por su parte, en conjunto, la serie programática apoyaba por un lado el proceso de reforma tributaria del gobierno, tanto a nivel federal como provincial, que buscaba reducir impuestos distorsivos, manteniendo el marco de responsabilidad fiscal; y por otro el proceso de reforma para eficientizar la inversión pública y alentar el emprendedurismo.

### 2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

En tal contexto, los objetivos del PBL fueron consistentes y estuvieron alineados con el área estratégica de la EBP 2016-2019 de mejora del ambiente de negocios y en particular con el primer objetivo estratégico de “fortalecimiento institucional del gobierno” y sus resultados esperados de mejorar la eficiencia de la gestión pública y el marco regulatorio para hacer negocios. También, la nueva estrategia 2021-2023 propone entre sus ejes estratégicos “la estabilidad macroeconómica y eficacia de las políticas públicas” y por un lado destaca que la incidencia de impuestos distorsivos “no favorecen la productividad, la inversión y la competitividad de las empresas” y por otro promueve acciones que dan continuidad y profundizan las desarrolladas dentro del PBL. Así los objetivos se mantuvieron consistentes con la estrategia del banco al cierre de la operación.

Los objetivos del PBL también se alinearon al tema transversal definido en la EBP en materia de capacidad/fortalecimiento institucional.

## 5. RELEVANCE

Finalmente, el PBL también fue consistente con la actualización de la estrategia institucional (UIS) 2010-2020 el cual consideraba para el desafío de desarrollo de productividad e innovación, el objetivo de mejorar el clima de negocios.

### 3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

En cuanto a la lógica vertical los objetivos específicos de incrementar la inversión privada y mejorar el clima de inversión estaban adecuadamente concebidos dada la situación local, las necesidades del país y las capacidades locales. Las actividades consideraban la aprobación de reformas (como la tributaria, la de consenso fiscal, el régimen federal de responsabilidad, y la de apoyo al capital emprendedor) y la posterior implementación de dichas reformas en la segunda operación del PBP, lo cual se asocia también a una lógica adecuada ex ante (al momento del diseño) para el logro de los objetivos esperados.

Sin embargo, al ser una serie programática discontinuada, parte de la lógica vertical se vio afectada debido a las medidas que no lograron llevarse adelante luego de la primera operación. Según el PCR, si bien la serie programática se discontinuó, todas las acciones del programa se habrían profundizado incluso sin la segunda operación del programático, salvo una acción del objetivo 1 (“la suspensión del calendario de reducción de impuestos, sustentada en la necesidad de mayores recursos para hacer frente a la pandemia”); y un cambio de énfasis en el objetivo 2 (con un menor énfasis “de las asociaciones público-privada, sustentada en otro enfoque del rol del Estado”), lo cual mantendría según el documento de PCR su lógica vertical.

Relativo al objetivo 1, la información en el PCR explica que el cambio de gobierno y la discontinuación de la serie afectó la continuación de las acciones de política indicativas propuestas para el segundo programático vinculadas a la reducción de impuestos distorsivos, las cuales fueron parcialmente implementadas (por ejemplo, el gobierno congeló la reducción adicional contemplada para el impuesto de las ganancias en 2021, se limitó el crédito a cuenta de impuesto de ganancias solo a PYMEs, se congeló a partir de 2020 la reducción de las tasas de ingresos brutos a nivel subnacional y existieron avances parciales de un acuerdo de ley de coparticipación y de modernización del estado durante 2018 y 2019).

Asimismo, respecto al objetivo 2 se menciona que todas las medidas del segundo programático fueron implementadas, aunque en lo relativo a APPs se menciona que “el nuevo gobierno prefiere otros mecanismos de gestión e inversión”, y no se avanzó en reforzar la gestión de proyectos APPs, sin clarificar las implicancias o impactos de esto sobre el objetivo 2 de modernizar el marco institucional en torno a la ejecución de proyectos. En particular, el PCR menciona que el cambio de visión respecto al mecanismo APPs “no modifica el objetivo [del gobierno] de dar relevancia a la inversión pública”, pero no explica cómo ese cambio de visión no afecta la lógica vertical, en la medida que el objetivo original era mejorar la eficiencia de la inversión pública a través de un marco APP y su implementación.

En conclusión, el PCR explica como algunas medidas fueron discontinuadas y asume que estas no afectan la lógica vertical porque la mayoría de las actividades si se profundizaron. Sin embargo, el PCR no evalúa suficientemente como las medidas discontinuadas podrían impactar en la lógica vertical, específicamente en lo relativo a la efectividad del programa (tal como lo establece el párrafo 2.8 de la guía de PCRs), o a la relevancia de las modificaciones al diseño del PBP (como lo establece el párrafo 3.3. y 3.4 de la guía de PCRs).

Por esta razón, se considera la relevancia como parcialmente insatisfactoria.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

La administración utilizó guías de 2020. OVE concuerda con la administración en que el proyecto incluyó un set reducido de indicadores (tres indicadores de resultado) para capturar los avances, que probablemente no son adecuados para considerar el conjunto de medidas adoptadas y la amplitud de los objetivos específicos. Además, uno de los indicadores (“emprendimientos de base tecnológica reciben financiamiento de los fondos apoyados por el FONDCE”), fue establecido como indicador del objetivo para mejora de eficiencia de inversión pública (objetivo 2), cuando debería haber sido incluido como indicador de avance en el objetivo tendiente a mejorar inversión privada (objetivo 1).

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

El PBL alcanzó elegibilidad en Agosto de 2018; cambios a la matriz de resultados son formalmente aceptados hasta Octubre de 2018, en línea con las guías de PCR (dado que el proyecto no fue formalmente reestructurado).

### 3. OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)

Objetivo	Indicador	End of Program Indicator [AR-L1283]			Achievement Ratio	Comentarios
		BL [2017]	Target [2021]	Actual		
Objective 1 [modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada]	Recaudación tributaria de impuestos distorsivos/PIB	7,8% (8,4 cifras actualizadas)	6,3% (6,8 cifras actualizadas)	8,4%	0.00	Hasta 2019 bajó de 8.4% a 8% o un logro de 20% de la meta. Pero a 2021, no fue logrado.
	Emprendimientos de base tecnológica reciben financiamiento de los fondos apoyados por el FONDCE <sup>1</sup>	0	10	19	100%	Fully acchived
Objective 2 [modernizar el marco normativo institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública]	Inversión pública anual nacional registrada en el BAPIN <sup>2</sup> / Total inversión pública anual nacional	25%	80%	100%	100%	Fully acchived

**Para el objetivo 1** los indicadores de resultado presentan un logro de metas en lo relativo a emprendimientos de base tecnológica que fue plenamente alcanzado. Sin embargo, el indicador de reducción de impuestos distorsivos no alcanzo la meta. Es posible que ello se debiera a la discontinuación del PBP, en la medida que se ha suspendido la reducción de impuestos. En conjunto, el objetivo tuvo un rating de insatisfactorio.

**Para el objetivo 2** la matriz de resultado solo introdujo un único indicador de avance, con una meta que fue plenamente alcanzada. No se incorporaron indicadores de resultado que midan el avance de otros aspectos importantes del objetivo, como los vinculados a las acciones de optimización de la eficiencia de la inversión pública por parte de las EP (por ejemplo, se podría haber incluido

<sup>1</sup> Fondo Fiduciario Para el Desarrollo de Capital Emprendedor.

<sup>2</sup> Banco de Proyectos de Inversión Pública.

## 6. EFFECTIVENESS

indicadores de EPs) y la modernización del marco regulatorio para APPs (por ejemplo, se podría haber incluido algún indicador de evolución de ratings de infraescopio). Es posible que ello se debiera a la discontinuación del PBP, pero ello no está discutido en el PCR. El objetivo tiene un rating de excelente.

Dadas las medidas de reforma promovidas por el PBL es plausible una atribución de los resultados al proyecto.

Así, de acuerdo con los cálculos efectuados en base a la guía PCR, el objetivo específico 1 presentó una calificación de insatisfactorio, mientras que el objetivo específico 2 presentó una calificación de excelente, concordando con lo establecido en el PCR en la sección de efectividad.

El rating en efectividad es "Parcialmente Insatisfactoria".

### 4. *Discuss extent of adjustments to planned outputs*

Según el PCR, el corte de la serie programática afectó la continuación de acciones de política indicativas propuestas para la segunda operación vinculadas a la reducción de impuestos distorsivos y no se alcanzaron objetivos indicativos en materia de reforzar la gestión de proyectos APPs. El PCR no califica en qué medida la ausencia de estas medidas podrían afectar la lógica vertical o el logro de los objetivos estratégicos.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

No se aplica a PBLs.

Efficiency rating:	Choose an item.
--------------------	-----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) *Risks to continuation of outcomes*

Según el PCR, la sostenibilidad del programa se ve afectada por: cambios en prioridades del gobierno y crisis sanitaria COVID. El primero se debe a un cambio del equipo de gobierno con prioridades, políticas e instrumentos revisados (por ejemplo, en la priorización del instrumento de APPs). Este era un riesgo previsto y que contaba con una estrategia de mitigación (aprobar medidas profundas en la primera operación). El segundo factor (pandemia), ha afectado la situación económico-financiera del país, especialmente impactando en las medidas fiscales propuestas por el PBP. El objetivo de reducción de impuestos distorsivos se ve ahora enfrentada a una crisis fiscal sin precedentes que justifica por parte del gobierno la priorización de equilibrios macroeconómicos de corto plazo. Además, la no continuación de la serie programática es un reflejo de las dificultades de continuar con el apoyo a los objetivos del programa y a los resultados ya alcanzados (por ejemplo, en materia del calendario de reducción de impuestos o de la implementación de un enfoque de inversión mediante APPs), como estos habían sido previstos en el diseño del PBP.

Debe señalarse que el impacto de estos factores se ha visto mitigado por acuerdos y compromisos asumidos (debido a que se basan en reformas legales ya adoptadas) que fueron continuados por la nueva administración en algunos casos (por ejemplo, en materia de la adopción al menos parcial de las medidas estipuladas para la segunda operación programática).

En base a la combinación de estos riesgos, y considerando que el impacto del COVID no ha podido ser previsto ni mitigado (y aún no ha sido superado), OVE califica la sostenibilidad como parcialmente insatisfactoria (la administración plantea un rating de satisfactorio en el texto del PCR pero parcialmente insatisfactorio en el PCR Checklist).

## 8. SUSTAINABILITY

- b) *Safeguards Performance [see separate note on the requirements for each of the safeguards categories A, B, B13, C]*

El proyecto no cuenta con reportes de ESG.

Sustainability rating:

Partly Unsatisfactory

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El PCR no es explícito sobre el impacto en la lógica vertical de las medidas del PBP no alcanzadas o alcanzadas parcialmente, en el contexto de la no continuación de la segunda operación de la serie programática. Por tal motivo, OVE baja la calificación de relevancia respecto a lo propuesto por la administración a parcialmente insatisfactorio.

En materia de efectividad, el primer PBL de esta serie programática, muestra avance en las acciones en ambos objetivos estratégicos. Para el objetivo 1, se avanzó en reformas aprobadas en materia tributaria, y acuerdo fiscal con provincias. Si bien se observaron avances parciales del indicador de resultado en materia tributaria hasta 2019, los cambios de política tras la llegada del nuevo gobierno y la crisis generada por el COVID-19 hicieron que el avance en resultados se revirtiera durante el 2020. Por su parte, se registra logro de meta de resultado del indicador de emprendimientos financiados con el FONDCE. Para el objetivo 2 se observan también avances en la aprobación de lineamientos y desarrollo institucional y logro de indicador de resultado en materia de inversión pública anual registrada en el Banco de proyectos de inversión pública. De todos modos, el set de tres indicadores de resultados, no reflejan suficientemente el alcance esperado de las múltiples medidas de política incorporadas, probablemente como consecuencia de la ausencia de la segunda operación. OVE concuerda con la administración en la calificación de efectividad.

Por último, la sostenibilidad de los logros alcanzados se ve afectada por la crisis de la pandemia de difícil previsión y mitigación y por la discontinuación de la implementación de las reformas (asociadas al segundo préstamo). OVE concuerda con la administración en la calificación de sostenibilidad.

Outcome rating:

Partly Unsuccessful

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation: satisfactory*

La calidad del diseño ex ante del Banco fue aceptable. La única debilidad identificada responde al esquema de monitoreo y evaluación, en la medida que no se incorporaron indicadores suficientes de resultado adecuados al conjunto diverso de acciones propuestos por el PBP. De hecho, el PCR destaca que en la etapa de diseño se debería evaluar “las ventajas e inconvenientes de incluir un número reducido de indicadores que capturen las mejoras a alcanzar con el programa”.

*Quality of implementation: excellent*

Según el PCR, funcionarios argentinos fueron entrevistados, incluyendo algunos del gobierno anterior y el actual. Los entrevistados destacaron el compromiso y apoyo técnico del Banco, en el diseño, la ejecución, y el seguimiento de las acciones del programa. Además de la permanente coordinación con el gobierno, el Banco se mantuvo coordinado con otras instituciones financieras y organismos internacionales operativos en Argentina.

*Agreement with Management rating:*

El rating auto reportado de la administración no considera la debilidad en materia de calidad de preparación del PBP en el momento de establecer los indicadores de resultados.

*OVE rating: Satisfactory*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

### *Agreement with Management rating:*

El desempeño fue satisfactorio, alcanzándose los acuerdos del PBL en 2017—plasmados en la Carta de Políticas— que se cumplieron. La mayoría de las acciones de política acordadas se mantuvieron a pesar del cambio de gobierno, y son valorados por las nuevas autoridades a cargo, salvo por las excepciones y la falta de continuación de la serie programática.

*OVE rating: Satisfactory (agreed with management rating).*

## 12. LESSONS LEARNED

### *Include an assessment of the relevance and quality of the Lessons learned section of the PCR:*

El PCR establece 5 lecciones, la mayoría surgidas de una valoración positiva de aspectos del programa implementado, salvo el tema de diseño, monitoreo y evaluación:

- Dos de ellas son “técnicas-sectoriales” en la medida que se valoró positivamente la combinación de políticas con otras medidas sectoriales específicas de promoción de inversión privada.
- Una de las lecciones es “organizacional y de administración”, valorándose positivamente en el diseño la ubicación del monitoreo y coordinación de acciones del programa en el centro del gobierno (jefatura de gabinete)
- Una lección de “coordinación”, valorándose positivamente los procesos de consulta y comunicación a actores clave para generar compromiso con las acciones (lo cual habría mitigado el posible impacto de cambio de gobierno).
- Por último, una lección de “diseño, monitoreo y evaluación”, al valorarse negativamente que el alcance de las medidas de política incorporadas no fue reflejado suficientemente en los indicadores de resultado, siendo esto especialmente importante cuando el paquete de políticas incluye múltiples dimensiones de mejora.

Adicionalmente OVE agrega la importancia en las series programáticas de incorporar medidas profundas en la primera operación que sirvan de ancla para las siguientes fases del PBP, mitigando los riesgos políticos y de cambios de prioridades.

## 13. QUALITY OF PCR

See [the Definition of PCR Quality ratings](#).

La calidad del PCR fue buena.

Cubrió todas las dimensiones de análisis manteniendo los criterios de la guía de PCR, con solo algunas debilidades. Presentó claramente información relevante y suficiente para hacer la validación y capturo resultados importantes del programa, discutiendo el logro de los objetivos estratégicos. Solo presentó debilidades menores en materia de la consideración del conjunto de la serie programática en la evaluación de la lógica vertical del programa. Los ratings propuestos fueron consistentes con los argumentos presentados y las lecciones estuvieron basadas en evidencia y análisis presentado en el documento.

PCR Quality Rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Program to Support Gender Equality Policies			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	AR-L1298			
<b>Loan number(s)</b>	4622/OC-AR			
<b>Amount Approved</b>	US\$200,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Programmatic Policy-Based Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Argentine Republic			
<b>Executing Agency</b>	Ministry of Economy and Public Finance			
<b>Sector/Subsector</b>	Social investment / Gender equality and women's empowerment			
<b>Year of Approval</b>	11 October 2018			
<b>Original Closing date</b>	26 November 2019			
<b>Actual Closing date</b>	26 November 2019			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$200,000,000		US\$200,000,000	
<b>Loan/Grant</b>	US\$200,000,000		US\$200,000,000	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
Cancelled amount			N/A	

  

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Highly Successful</b>	<b>Successful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	N/A	N/A
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Excellent
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose	

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

The objective of the planned two-operation programmatic series was to help reduce gender inequality in Argentina, by fostering the effective and timely implementation of policies to enhance equality of opportunity and promote the rights of women and girls.

The general objective of the first operation was to help reduce gender inequality in Argentina. The specific objective was to strengthen the regulatory and institutional framework for promoting the physical and economic autonomy of women and improving government capacity to mainstream gender policies.

This operation was IDB's first programmatic policy-based loan focusing on gender issues.

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

The operation contained four policy areas (referred to as components in the Loan Proposal).

Policy Area 1, Macroeconomic stability, was intended to maintain a macroeconomic context consistent with the program's objectives. It contained one policy action (PA): that a suitable macroeconomic policy framework would be maintained. This PA was to have been continued into the planned second operation.

Policy Area 2, Promotion of women's physical autonomy, contained six elements:

Contribute to the implementation of the National Action Plan to Prevent, Address, and Eradicate Violence against Women (PNAVCM) at the jurisdictional level, strengthening the role of the National Women's Institute (INAM) as the Plan's coordinating agency. The specific PA was that the national government will have fostered and finalized the adhesion of at least 15 jurisdictions (provinces and the Autonomous City of Buenos Aires) to the PNAVCM. For the planned second operation, an external evaluation of PNAVCM administration was to have been performed.

Help determine the scale and characteristics of violence against women. The specific PA was that the results of the Unified Registry of Cases of Violence against Women will have been published, standardizing and systematizing the information recorded by the public organizations that handled reports or cases of violence against women between 2013 and 2017. For the second planned operation, a pilot test of the Multiple Indicator Cluster Survey, including a module on violence against women, was to have been conducted, with the aim of measuring childhood development and living conditions.

Help strengthen police force competencies for identifying and investigating femicide cases. The specific PA was that amendments to the Guidelines for Policy and Law Enforcement Action in Investigating Femicides at the Site of the Incident will have been approved; those guidelines were to include the gender approach in the investigation of violent deaths of women. For the second planned operation, training courses on investigating the violent deaths of women with a gender perspective were to have been implemented for the homicide and crime divisions of federal law enforcement and police forces.

Help promote timely implementation of the National Plan to Prevent and Reduce Unintended Adolescent Pregnancy (PENIA) in prioritized departments of the provinces with the highest prevalence of unintended teenage pregnancies. The specific PA was that the PENIA will have been approved, along with its general guidelines and budget allocation, including actions for sexual and reproductive health, comprehensive sexual education, and social/community support for children and adolescents in the prioritized departments of the specified provinces. For the second planned

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

operation, a mechanism to monitor implementation of the PENIA approach to operational plans was to have been implemented.

Help expand the capacity of public and private health care teams for implementing sexual and reproductive health actions. The specific PA was that the Ministry of Health will have pursued the submission to Congress of a draft law regulating the professional practice of midwifery, giving professional midwives the authority to prescribe the contraceptive methods included in the PENIA and to follow and provide care for low- and medium-risk patients during pregnancy, birth, and the post-partum period. For the second planned operation, the draft law on the professional practice of midwifery was to have been enacted into law and entered into force.

Help establish a standard national curriculum for the 24 jurisdictions that helps students at all levels of schooling develop the capacities to make responsible decisions regarding caring for their bodies, responsible sexuality, and equitable gender relationships. The specific PA was that the Ministry of Education will have fostered and confirmed the Federal Education Council's approval of a resolution that includes at least two of the following commitments: (i) approve the prioritized comprehensive sexual education content (ESI) for each educational level (Priority Learning Cores); (ii) include the ESI focus in the Institutional Education Plans (PEIs); and (iii) identify a go-to-entity that will serve as a liaison with the jurisdictional and PEI liaison teams for implementing the NAPs. For the second planned operation, a mechanism for monitoring implementation of ESI at the jurisdictional level was to have been launched at the National Office for Educational Planning of the Ministry of Education.

Policy Area 3, Promotion of women's economic autonomy, contained four elements:

Help families balance their productive and reproductive lives by fostering women's participation in the formal job market. The specific PA was that a Draft Law on Gender Equality and Equality of Opportunity in the Workplace will have been submitted to Congress; among other aspects, this bill includes: (i) the extension of parental leave for the birth or adoption of a child; (ii) shorter workdays for persons responsible for children aged 0 to 4 years; and (iii) leave for gender-based violence. For the second planned operation, the Law on Gender Equality and Equality of Opportunity in the Workplace was to have been enacted and entered into force.

Help promote the professionalization of care providers at the early childhood level, which will simultaneously help improve the quality of care for the children there. The specific PA was that the National Institute of Technological Education will have developed profiles for initial professional training on early childhood care and a certificate program in childhood, adolescence, and the family, with the aim of professionalizing the individuals in charge of care and stimulation at early childhood centers, through technical-professional training pathways. For the second planned operation, the National Institute of Technological Education was to have trained at least 1,000 Early Childhood Center caregivers of the National Early Childhood Plan in the early childhood continuing education program.

Help create incentives to align human resources management in public and private organizations with good gender equality promotion practices. The specific PA was that the Ministry of Work, Employment, and Social Security (MTESS) will have developed, with the technical assistance of the Argentina Standardization and Certification Institute, a voluntary certifiable standard (benchmark) for employment quality that, among other aspects, will address equality of treatment and opportunity and nondiscrimination between men and women. For the second planned operation, the instruments for applying the benchmark were to be in the process of being implemented in training sessions for public and private organizations.

Contribute to the explicit establishment of equality of opportunity and treatment between men and women in access to employment and work as an objective at the highest level of the MTESS's hierarchical structure. The specific PA was that the Secretariat for Promotion, Protection, and Technological Changes will have been created at the MTESS, with a view to incorporating the gender

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

perspective in the job training offered to women, affording them more and better opportunities to access quality employment. For the second planned operation, a line of professional training courses was to have been developed, with profiles of nontraditional occupations for women.

Policy Area 4, Strengthening gender policy management capacity, contained two elements:

Help provide a short- and medium-term framework for coordinating public and private actions aimed at promoting gender equality. The specific PA was that INAM will have been created with the rank of government secretariat, as the entity responsible at the federal level for coordinating actions to prevent and address violence against women, mainstreaming the gender perspective in public policy, and promoting policies to empower women. For the second planned operation, a Plan for Equality of Opportunity and Rights, which sets out the national executive branch ministries' commitments to promoting gender equality, was to have been approved.

Help promote the gender perspective in the national government budget. The specific PA was that the institutions of the national public administration will have been advised to specify gender policies in their budgets, and the National Budget Coordination Department of the Office of the Chief of the Cabinet of Ministers, in coordination with the National Budget Office of the Ministry of Finance, will have prepared a technical report on identifying gender policies in the national government budget. For the second planned operation, the estimated national government budget associated with fulfillment of the fifth sustainable development goal (gender equality) was to have been prepared for inclusion in the country report.

The loan was fully disbursed in a single tranche on December 13, 2018. The government did not request the second operation, but it is noteworthy that ten of the thirteen indicative policy actions for the second operation were met (PCR, para 2.9).

#### **5. RELEVANCE**

1. Alignment of project objectives with the country's development needs: Argentina ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in 1985 and granted it constitutional status in the 1994 constitutional reforms. However, there were persistent and sometimes severe indications of continuing gender inequality. A survey cited in the Loan Proposal (para 1.8) reported that 22.3% of women in Buenos Aires suffered physical violence, and 15% suffered sexual violence, over the course of their lives. The teenage pregnancy rate country-wide was higher than expected given the country's income level, and there were significant financial and social barriers to contraceptive use. Although Argentinian women have, on average, more years of schooling than men, they are 24% less likely to be employed. Pay and informality disproportionately impact women, who also shoulder the brunt of work related to household maintenance and child/elder care. These inequities carry economic costs; the Loan Proposal (para 1.18) cites estimates that Argentina could increase its per capita gross domestic product by 12% by closing the employment gender gap.

At approval, Argentina had one of the region's most advanced legislative frameworks for promoting gender equality, but there were significant challenges to implementing the guidelines issued from this framework. The multicausal nature of gender inequality requires the involvement of many government agencies, but the National Women's Council, established in 1992, lacked financial autonomy, and its low-ranking position in the structure of the executive branch limited its management capacity. Argentina's federalist structure made coordination among levels of government a particular challenge, with subnational jurisdictions in charge of financing and providing key public services integral to gender equality, like education and health care. While 57.6% of three-year-olds and 11.7% of two-year-olds were attending day care or preschool in 2015, caregivers were largely undereducated and uncertified. There was no reliable source of

## 5. RELEVANCE

data on the scale and characteristics of violence against women or other dimensions of gender inequality. Employment laws were inadequate to support women's work-life balance, and there were legislative barriers to contraceptive access.

At the time of the operation's approval, the government had identified gender equity as one of its 100 priorities. The 2016 National Early Childhood Action Plan and Universal Early Childhood Education Policy were considered to be two of the most important policy instruments toward achievement of this goal; their focus on child development was also effectively promoting women's participation in the workforce. Also in 2016, the government launched its first National Action Plan to Prevent, Address, and Eradicate Violence against Women, and the National Plan to Prevent and Reduce Unintended Adolescent Pregnancy was approved the following year. INAM was established in 2017 to coordinate and implement these plans, as part of its mandate to spearhead policies to promote gender equity in the country. INAM was also tasked with preparing the government's first Plan for Equality of Opportunity and Rights (2018-2020), envisioned as a pact among the three branches of government to increase women's workforce participation, reduce the gender pay gap, and promote women leaders in the public and private sectors. INAM has the rank of a government secretariat, giving it some degree of autonomy in decision-making and budget execution. Gender equity continued to be a growing priority for the government through the operation's closing, as evidence by the creation of a Ministry for Woman, Gender, and Diversity in December 2019; in 2021, that ministry's budget was 13 times that allocated to INAM in 2018. In addition, a National Cabinet for Mainstreaming Gender Policies was created in 2020, gender-based budgeting was adopted in 2021, a National Plan for Equality and Diversity (2021-2023) was approved, and a new national plan against gender-based violence (2020-2022) was enacted.

2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals: Prior to the operation, the Bank had actively supported design and implementation of Argentina's National Early Childhood Plan, Universal Early Education Policy, PNAVCM, and Gender Parity Initiative. The operation was supplemented by a technical cooperation (TA-T1202) to support implementation of gender equity policies, specifically to provide assistance in fulfilling the milestones that would trigger the second operation in the series. This operation was tightly aligned with the Bank country strategy for Argentina at approval (2016-2019), which had a strategic objective on "strengthening the employability of the population, and particularly supporting efforts to expand women's participation in the job market," and its results indicator "rate of labor force participation by women." There is also strong alignment with the current country strategy (2021-2023). That strategy's four pillars (poverty reduction and social protection for the most vulnerable, economic recovery and productive development, macroeconomic stability and public policy effectiveness, and digital transformation as a crosscutting contributor to development) all included elements related to diversity and gender. The strategy (para 2.28) specifically states that "the Bank's contribution in the area of gender inclusion is particularly noteworthy," and it indicated that the gender equality and diversity agenda would continue to be promoted through crosscutting actions (para 3.2). Several of the strategy's expected outcomes were gender-focused: expanded access and improved quality of early childhood education, increased women's workforce participation, and reduced levels of gender-based violence.
3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities): The operation's vertical logic was strong, with some exceptions related to the ability of the policy actions in the first operation to fully contribute to the achievement of the objectives on their own.

The policy areas and specific policy actions were logically and plausibly connected with achievement of desired outcomes. The operation supported establishment of regulatory

## 5. RELEVANCE

frameworks (bills, national plans, and technical guidelines approved by presidential decree, or ministerial resolutions at the national or federal levels) designed to promote gender equality. Given the multidimensional and multisectoral nature of gender inequality, multiple sectors were engaged. Policy measures included establishing coordination mechanisms among the agencies and levels of government working toward gender equity; producing the information needed to improve the design of public policies related to gender equity; expanding rights that would help improve women's work-life balance; and strengthening public service offerings to promote the physical and economic autonomy of women. The country's macroeconomic framework was adequate for the operation, and the executing agencies had the necessary capacity and political commitment to implement the required policy actions.

However, several of the policy actions in the first operation, on their own, were insufficient to fully contribute toward achievement of the objectives (i.e., additional reforms such as the triggers that were planned in the second operation would have been necessary); thus affecting the ex-post vertical logic. For example, two of the actions required only the drafting and submission of laws to Congress, rather than full enactment of those laws (the law regulating the professional practice of midwifery, and the Law on Gender Equality and Equality of Opportunity in the Workplace). The enactment of these two laws was part of the planned second phase of the operation, and these actions were not implemented by the government. Without those laws having entered into force, there could have been no direct impact on the associated outcomes. Similarly, the policy action under the first operation related to professionalization of care providers at early childhood education facilities extended only to the development of training profiles, which would not have been sufficient on its own to influence outcomes. In this case, however, the government did proceed with the action planned for the second operation (training of at least 1,000 caregivers), even though the second operation was not implemented.

Based on strong alignment with Argentina's development needs and realities, and with government and Bank strategy, but acknowledging the relatively low depth of some of the policy actions of the first PBL that may not have been sufficient to contribute meaningfully to achievement of the objectives on their own, OVE agrees with Management's rating of relevance **Satisfactory**.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using the 2020 PCR guidelines.

The operation reached eligibility on December 9, 2018. The results matrix 60 days afterward (MR60d) is reflected in an undated Project Monitoring Report (file title: PMR\_Eleg+60 days\_2019 1<sup>st</sup>). That PMR contains no data. The only PMR with data is the most recent one filed, last updated on November 22, 2021, covering the period January-June 2021.

The final PMR contains several changes to the impact and outcome indicators, also reflected in the PCR (noting that impact indicators are not included in the effectiveness rating):

- The impact indicator on reduction in the rate of unintended pregnancy was replaced in the PCR by an indicator on the adolescent fertility rate, which the government monitored, and on which the PENIA had recently carried out an impact evaluation. The original indicator was flawed, as it cannot be accurately determined which pregnancies were "unintended." The new indicator was a valid measure of achievement of the general objective, and the targeted reduction (by 6.6%) was the same as that for the original indicator.

## 6. EFFECTIVENESS

- The outcome indicator on modern contraceptive coverage for adolescents was adjusted in the PCR to the number of long-term reversible contraceptives (subdermal implants and intra-uterine devices, IUDs) dispensed to women and girls ages 15-19. The original indicator was not monitored, and the revised indicator is considered more appropriate because of the effectiveness of the two specified forms of contraception. This validation accepts the reformulated indicator, as it is a valid measure of the specific objective, and the targeted increase (by 32.2%) was the same as that for the original indicator.
- Two additional outcome indicators were added to the PCR to strengthen measurement of improved capacity to promote the physical autonomy of women: level of adherence of departments to all three lines of action of the PENIA (measured by number of implementing departments), and generation of decentralized capacity through intersectoral territorial focal teams (EFTI) tables, which are spaces to coordinate action across levels of government and across the health, education, and social protection sectors to promote sustainability of actions (measured by number of implementing provinces). These indicators are accepted as reasonable measures of a strengthened institutional and regulatory framework for improving women's physical autonomy.
- One additional outcome indicator was added to the PCR to strengthen measurement of improved capacity to promote the economic autonomy of women: the average number of days of leave for birth requested by non-pregnant people in the National Public Administration. This validation accepts this additional indicator, as it demonstrates changing norms around equitable distribution of labor in the home, and was one of the changes proposed in the Law on Gender Equality and Equality of Opportunity in the Workplace. The target was set at 15 days, as proposed in the law.
- Two additional outcome indicators were added to the PCR to strengthen measurement of improved government capacity to mainstream gender policies: the number of prioritized actions of the Plan for Equality of Opportunity and Rights with a monitoring plan designed and implemented (the target represented 100% of actions), and the amount of budget assigned to INAM (the target represented a doubling of INAM's 2016 budget). This validation accepts these additional indicators, as they demonstrate added capacity.

There were no indicators in the results framework to measure progress resulting from the policy actions related to violence against women or childcare, despite there having been conditions in these areas, including one specifically to improve data on violence against women. Neither the Loan Proposal nor the PCR provide an explanation for this omission. The project team later explained that an indicator related to violence against women was not included because Argentina, unlike other countries in the region, does not have a national violence against women survey. The team provided an alternative additional indicator, as noted below.

**General objective:** Reduce gender inequality in Argentina. Although these impact indicators are not factored into the effectiveness rating, their achievement is reported here:

Indicator: Rate of unintended pregnancy in adolescent women ages 15-19 years. Baseline (2016): 41.9%. Target: 39.1%. EOP: Not reported. CHANGED TO: Fertility rate (live births per thousand adolescent women ages 15-19 years). Baseline (2016): 55.9. Target: 52.16. EOP: 40.7.

Indicator: Index to assess management of employment equality in terms of gender equity. Baseline (2018): 1. Target: 2. EOP: Not reported, as the index was applied only once (in 2019). As the second measurement in 2020 was not conducted due to the COVID-19 pandemic, the planned impact evaluation could not be carried out.

## 6. EFFECTIVENESS

**Specific objective:** Strengthen the regulatory and institutional framework for promoting the physical and economic autonomy of women and improving government capacity to mainstream gender policies.

Indicator: Effective modern contraceptive coverage for adolescent women ages 15-19 years. Baseline (2016): 61,266 women. Target: 81,000 women. EOP: Not reported. CHANGED TO: Number of adolescent women and girls provided with long-term reversible contraceptives (sub-dermal implants or IUDs). Baseline (2018): 17,111. Target: 22,623. EOP: 29,148. Achievement ratio: 1.0.

Indicator (ADDED): Number of departments that have implemented the three main lines of action of the PENIA. Baseline (2016): 0. Target: 36. EOP: 34. Achievement ratio: 0.94.

Indicator (ADDED): Number of provinces with active EFTI tables. Baseline (2018): 0. Target: 12. EOP: 11. Achievement ratio: 0.92.

Indicator: Number of organizations participating in training sessions on the use of the benchmark for self-assessment of employment management practices, including with regard to equality of treatment and opportunity and nondiscrimination between men and women. Baseline (2017): 0. Target: 100. EOP: 190. Achievement ratio: 1.0. As this is more of an output than outcome indicator, it is not factored into the objective's achievement rating.

Indicator (ADDED): Average number of days of parental leave at the birth of a child requested by non-pregnant people in the National Public Administration. Baseline (2016): 5 days. Target: 15. EOP: 12.4. Achievement ratio: 0.74.

Indicator (ADDED): Number of prioritized actions of the Plan for Equality of Opportunity and Rights with a monitoring plan designed and implemented. Baseline (2016): 0. Target: 100. EOP: 100. Achievement ratio: 1.0

Indicator (ADDED): Budget assigned to INAM (millions of dollars, current equivalent). Baseline (2016): \$87.0 million. Target: \$174.0 million. EOP: \$211.0 million. Achievement ratio: 1.0.

Indicator (ADDED after the PCR by the project team): Number of prioritized actions of the National Action Plan Against Violence Against Women (2017-2019) with a monitoring methodology designed and implemented. Baseline (2017): 0. No target was specified, but the project team explained that 97% of the Plan's 69 measures and 87% of its 132 actions were reported by the responsible government agencies. Because there was no target, this indicator is not factored into the objective's achievement rating.

The overall achievement of the specific objective, based on the six acceptable outcome indicators, is 0.933. Achievement of the objective is rated **Satisfactory**.

The PCR presents a counterfactual analysis focusing on the three separate elements of the specific objective. For physical autonomy of women, it points to an impact evaluation of PENIA finding that there was a greater reduction in adolescent fertility in territories prioritized by the plan over those not prioritized by the plan. For economic autonomy of women, the PCR suggests that training implemented within the framework of the MTESS benchmark for employment equality would not have taken place in the absence of the operation, and that the discussion and debate on the proposed Law on Gender Equality and Equality of Opportunity in the Workplace, even though that law has not passed, have contributed to changing norms around parental leave and responsibility for childcare. For capacity for gender mainstreaming, the operation catalyzed budget allocations for INAM and its integration into planning and implementation processes across government that are unlikely to have happened otherwise. OVE finds this analysis persuasive, supporting the overall logic that the policy actions contributed significantly to the observed improvement in the indicators. As noted earlier, however, several of the policy actions for the first operation lacked sufficient depth and were

## 6. EFFECTIVENESS

dependent on actions specified in the second operation to achieve the objective. While the government proceeded with training of ECE caregivers, it did not pass laws on midwifery or gender equality/opportunity in the workplace; without those laws having been fully enacted, it cannot be demonstrated that the operation made direct contributions in those areas.

With targets for the outcome indicators almost but not completely achieved and plausible attribution established for most of the policy actions, but no indicators in the results matrix to measure outcomes resulting from some of the operations' major policy actions (on violence against women or childcare), OVE disagrees with Management's rating of effectiveness **Excellent**. OVE rates effectiveness **Satisfactory**.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

Efficiency is not assessed or rated for policy-based lending.

Efficiency rating:	N/A
--------------------	-----

## 8. SUSTAINABILITY

Sustainability of outcomes is likely. The government has created a Ministry of Women, Gender, and Diversity, with a significantly larger budget than that allocated to its predecessor entity (INAM), allowing for improvement and deepening of the instruments of gender mainstreaming in public policy and administration. A National Cabinet for the Mainstreaming of Gender Policies was created by the head of the Cabinet of Ministers, further contributing to the incorporation of gender perspectives in the design and implementation of public policy. The Ministry of Economy created a Directorate of Economy, Equality, and Gender in 2020, with a specific mandate to analyze and develop policies to resolve gender inequality. National plans have been passed to address overall structural gender inequalities, gender-based violence (the 2020-2022 Second National Action Plan Against Violence), early childhood education, and reproductive health (including the passage of a 2020 law on the right to voluntary termination up to the 14<sup>th</sup> week of pregnancy). Mandatory training on gender and gender-based violence has been introduced for all public sector employees. The national government now practices budgeting with a gender perspective; in the 2021 budget, activities with the gender tag represented 15.2% of the total budget and 3.4% of gross domestic product.

All but three of the indicative policy actions that were envisioned for the second operation have been implemented, demonstrating the government's commitment to the broad reform agenda (one of the three, on the maintenance of a suitable macroeconomic policy framework, is not assessed here). Two of the actions that were not implemented, however, were for the approval of laws, which are high-depth conditions that are important for sustaining reforms (*las Leyes del Ejercicio Profesional de la Obstetricia, y de la Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo*). The adoption and implementation of these laws would have taken the reform process a step further, but not having done so does not affect the results achieved thus far.

The operation did not require environment and safeguards classification. It did not finance investments in infrastructure or construction works, and therefore no social or environmental risks were anticipated.

OVE agrees with Management's rating of sustainability **Excellent**.

Sustainability rating:	Excellent
------------------------	-----------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The operation's relevance is rated Excellent, given strong alignment with Argentina's development needs, country context, and Bank and government strategy. The policy actions supported by the operation contributed to progress in strengthening the regulatory and institutional framework for promoting the physical and economic autonomy of women and improving government capacity to mainstream gender policies, as evidenced by almost full achievement of targets across all outcome indicators. Effectiveness is rated Satisfactory. Sustainability is rated Excellent due to high levels of government commitment to gender equality and capacity developed as a result of the operation.

Given these ratings, OVE disagrees with Management's rating of overall outcome Highly Successful. OVE rates overall outcome **Successful**.

Outcome rating:	Successful
-----------------	------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

During preparation, the Bank team drew lessons from sector framework documents and an Evaluation of the Bank's Support for Gender and Diversity: that gender action plans – planning instruments with results matrices -- require a multisectoral approach and collaboration among various Bank sector divisions; that it is important to include the prevention of violence against women and care for female survivors, again requiring collaboration across multiple sectors; and that public-private partnerships can effectively promote access to formal employment and employability. These lessons were explicitly incorporated into the project's policy framework. Preparation also took into account existing programs under implementation by development partners on economic empowerment, physical autonomy, and sexual/reproductive health of women and young people, with a view toward ensuring complementarity and avoiding duplication of efforts.

No fiduciary risk was identified, as funds were to go directly into the treasury single account to cover the government's financing needs. The executing agency was found to have adequate financial management instruments and control systems. Macro-fiscal risk assessment focused on the possible defunding of some of the government agencies or programs involved in performing the indicative policy actions for preparing the planned second operation. That risk was classified as medium, to be mitigated through the executing agency's active monitoring of the budgetary programming and execution of those agencies and programs. Additional risk was identified from Argentina's political context, given elections planned for 2019 and possible resulting delays in completing indicative policy actions. That risk was mitigated through the operation's communication strategy supporting the government's gender agenda, supported through the parallel technical cooperation (AR-T1202).

The project's vertical logic was strong, but there were significant shortcomings in the original set of impact and outcome indicators. The impact indicator on unintended pregnancy was unmeasurable, as there was no way to determine whether or not any pregnancy was intended; that indicator had to be replaced at the PCR stage. Other outcome indicators had to be adjusted or added to provide adequate measurement of achievement of the specific objective. One indicator (number of organizations with training sessions on use of the benchmark for self-assessment of employment management practices, was more of an output than an outcome. There were no indicators in the results framework to measure progress resulting from the policy actions related to violence against women or childcare. As noted above, the project team later explained that the project design team considered including an indicator on violence against women, but decided not to do so because Argentina does not conduct a national survey on violence against women.

Quality of preparation rating: Satisfactory.

Implementation support was strong; the PCR (para 3.1) states that the Bank team "made it possible to ensure the quality of the operation's design, mitigate risks, and solve problems to achieve the expected results during execution, including compliance with the policy actions, both from the first operation and most of the indicative actions for the second." Several technical cooperation projects supported the operation's actions, covering gender equality policy implementation, public-private

## 10. BANK'S PERFORMANCE

cooperation towards gender equality, skills development, and the National Early Childhood Plan. The PCR does not provide clarity on when the impact and outcome indicators in the results matrix were adjusted, but it does not appear to have been within 60 days of eligibility as required.

Quality of implementation rating: Satisfactory

Based on moderate shortcomings in the results matrix, OVE does not agree with Management's rating of Bank performance Excellent. OVE rates Bank performance **Satisfactory**.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The executing agency was the Ministry of Finance, acting through the Special Sector-Wide Approach Programs and Projects Office, a division of the Ministry's Office of the Undersecretary for International Financial Relations. The Ministry of Social Development served as the program's technical coordinator, through its General Office for Special Projects and International Cooperation of the Secretariat for Coordination. The finance ministry had responsibility for providing evidence that the policy commitments had been fulfilled, for collection data on performance indicators, and for periodically monitoring compliance with indicative policy actions for the second operation, with support from the Ministry of Social Development. Quarterly reports were to be filed after the loan was disbursed, and a single administrative mission was planned four months after disbursement to assess implementation.

The methodologies for evaluating program outcomes and impacts were based on the use of administrative data regularly gathered by the National Sexual Health and Responsible Procreation Program of the Ministry of Health, and through use of the Occupational Indicators Survey regularly conducted by the MTESS (was to include a specific gender module beginning in 2018). For the outcome indicators associated with women's physical autonomy, a combination of the propensity score matching and differences-in-differences methods were to be used at the district level, where treatment was to be dictated by PENIA implementation. For the impact indicator, a random promotion mechanism was to be used for the employment quality benchmark, to account for possible selection biases among the companies that opted to receive training in applying the benchmark.

The PCR (para 3.4) reports that the executing agencies demonstrated strong commitment and capacity to implement the agreed policy actions, even to the point of fulfilling most of the indicative triggers for the second operation. Data were collected for all output indicators and most outcome and impact indicators; some data were not collected, and evaluations not conducted, due to the COVID-19 pandemic.

OVE agrees with Management's rating of Borrower performance **Excellent**.

Borrower's performance rating:	Excellent
--------------------------------	-----------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 23-25) offers findings and recommendations along several dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, and public processes and actors. Each is well structured and derived directly from project experience. The most compelling findings center around the utility of policy-based lending to promote cross-cutting, multi-sectoral reforms; the utility of technical cooperation to support the measurement of results and impacts of policy-based loans; the potential for national plans to support thematic agendas that build consensus among sub-national units; and the importance of leadership from high-level authorities, and coordinated action among that leadership, to promote action on multi-sectoral reforms.

### **13. QUALITY OF PCR**

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers all aspects of project performance in a candid, concise manner. It focuses on achievement of objectives. Its data are internally consistent, and consistent with supporting documents. It provides comprehensive information on the sources of data for each indicator. The counterfactual analysis is detailed, objective-specific, and convincing. The PCR's findings and recommendations should prove valuable for design and implementation of similar operations; they are well derived from evidence and analysis in the main text of the document. The PCR carefully explains adjustments that were made to the results matrix for the PCR, though there is not clarity on when some revisions to indicators and added indicators were introduced.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA			
<b>Project Name:</b>	Program for Strengthening the Digital Agenda: Connectivity, Electronic Government, and Digital Productive Transformation		
	<b>Oldest</b>	→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	AR-L1304		
<b>Loan number(s)</b>	4755/OC-AR		
<b>Amount Approved</b>	US \$300,000,000		
<b>Lending Instrument</b>	PBL		
<b>Co-financiers (if any)</b>	NA		
<b>Borrower</b>	Argentine Republic		
<b>Executing Agency</b>	Argentine Republic acting through the Ministry of Finance		
<b>Sector/Subsector</b>	E-Government		
<b>Year of Approval</b>	2019		
<b>Original Closing date</b>	2020		
<b>Actual Closing date</b>	2020		
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$300,000,000 (IDB US\$300,000,000, GOAr US\$0,000,000)	US\$300,000,000 (IDB US\$300,000,000, GOAr US\$0,000,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$300,000,000	US\$300,000,000	
<b>Co-financing</b>			
<b>Cancelled amount</b>			
2. VALIDATION SUMMARY DATA			
	<b>Rating</b>		
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>	
<b>Overall</b>	Highly Successful	Partly Unsuccessful	
<b>Relevance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory	
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory	
<b>Efficiency</b>	NA	NA	
<b>Sustainability</b>	Excellent	Satisfactory	
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory	
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Excellent	
<b>Quality of PCR</b>		Poor	
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Steven Webb		
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose		

### 3. PROJECT OBJECTIVES

**Objective.** The loan proposal states that the general objective of the program is to improve the productivity of the Argentine economy by advancing its digitalization through actions to:

- (i) Establish a digital agenda;
- (ii) Strengthen the legal framework for connectivity;
- (iii) Broaden offerings and improve the quality of digital government services; and
- (iv) Promote policy measures for digital productive transformation.

The PCR uses the above four specific objectives to evaluate the program's performance. OVE will use the same.

### 4. PROJECT POLICY AREAS

- I. Macroeconomic Stability: accelerate fiscal consolidation to achieve a primary fiscal balance in 2019 and a surplus of 1.1% of GDP in 2020.
- II. Development of Digital Agenda: develop institutions and regulations that provide strategic direction, coordination and monitoring of digital transformation
- III. Strategic regulation for digital connectivity: establish a credible framework for investors and firms that offers digital inclusion for disadvantaged individuals and territories.
- IV. Development of digital government: improve the speed, simplicity, and security of delivering public-sector services.
- V. Digital productive transformation: foster the digital transformation of businesses (especially small and medium enterprises), improving their digital skills and capacity for technology innovation.

(Source: Project Summary document, AR L1304)

The Program was designed as a series of two PBLs with policy conditions supporting each policy sub-area completed before approval of the first PBL and with proposed triggers (policy actions complementary to the conditions approved for the first PBL) to be completed prior to approval of a second PBL. However only the first PBL in the series was approved. There were no changes to the first PBL (AR-L1304), but the second PBL that would have built on the preparatory and preliminary actions of the first PBL ("approval of Proposed objectives...Introduction of a bill in Congress..." etc.) was never approved. Although the PCR mentioned briefly on page 17 that the second PBL was not approved, it did not provide the reasons or mention whether the triggers had been met. In response to OVE's validation, Management provided a table showing that 46% had been fully implemented, 20% partially implemented, and that there was no information as to whether the remaining 34% had been implemented.

### 5. RELEVANCE

*Alignment of project objectives with the country's development needs:*

The Project Objectives were aligned with Argentina's needs. Argentina's productivity growth in the last two decades has lagged behind that in the US [whereas a country with a relatively low level of productivity should be able to grow faster as it adopts more advanced technologies

## 5. RELEVANCE

that are already available, such as in the IT area. Studies by the IDB and others show the positive effects that countries like Argentina could expect from increasing the use of IT in the public and private sectors. (IDB Group Country Strategy with Argentina 2021-2023; Project Summary for Argentina AR L1304).

### *Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:*

The IDB Country Strategy for Argentina in place during 2019, the time when AR-L1304 was approved, does not explicitly mention the digital agenda. (*Estrategia de País del Grupo del BID con Argentina (2016-2019)*, September 2016. However, under the area of “strengthening of private-sector integration and insertion into value chains,” it notes that the Bank will support the country by developing the business services and public goods needed to foster integration and innovation, including ICT and infrastructure for quality.

The subsequent country strategy, approved after PBL AR-L1304 (but prior to when a second PBL was expected to be approved), includes digital transformation as one of four strategic pillars. Specifically: “The priorities under the country strategy for the 2021-2023 period focus on assisting the most vulnerable segments of the population affected by the economic crisis and COVID-19 pandemic, while also helping to stabilize the macroeconomic environment and fostering an agenda of economic recovery and sustained poverty reduction. To that end, four strategic pillars are proposed... (iv) digital transformation as a crosscutting contributor to development.” (IDB Group Country Strategy with Argentina 2021-2023, May 2021: pp. i-ii)

### *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

The loan proposal for the first PBL (AR-L1304) presents the vertical logic of the PBP as a series of 2 PBLs. The program design proposes that the four specific objectives would be supported by the policy actions of the two proposed PBLs in 4 corresponding components. The policy actions are based on OECD best practices in digitalization to support the identified gaps and shortcomings of the national digital framework.

For all 27 policy actions implemented as conditions for approval of the first PBL (AR-L1304), there were follow-up indicative policy actions proposed as triggers for a second PBL in the program. These triggers were complementary to the conditions of the first PBL, and for many conditions, the triggers were important for ensuring full implementation of the associated reforms. Overall, the conditions and triggers, if fully implemented, would have been expected to achieve the related specific objectives of the program. However, since only the first PBL was approved, the vertical logic was not complete for many areas in the implemented program. Therefore, it would not be expected that the policy actions implemented under the first PBL alone would be able to fully achieve the specific objectives, based on the ex-ante vertical logic.

The PCR’s description of the Program’s vertical logic only includes the policy actions supported by the first PBL since it was the only PBL approved. However, the PCR does not describe how the program was designed with two PBLs with complementary policy actions. Instead, it differs from the vertical logic in the loan proposal by asserting that the policy actions of the first PBL are sufficient to meet the proposed objectives. The PCR also does not explain why the second loan was not approved and whether the policy actions associated with the proposed second loan were implemented (in response to OVE’s validation, Management provided an update on the implementation of the policy actions associated with the proposed second loan) Therefore, below

## 5. RELEVANCE

we describe the policy actions of the two PBLs in the program and how they complement each other, to better examine the program's vertical logic as implemented. The purpose of describing the policy actions is to determine the cases where the policy actions of the first loan, on their own, would be likely to achieve the objectives.

Policy Actions related to the 4 specific actions:

- (i) Establish a digital agenda: To support this objective, the first PBL's conditions were to approve the proposed objectives and governance structure of the Argentine Digital Agenda. The triggers for the second PBL were to ensure the operationalization of the governance structure and development of an implementation plan that includes targets and monitoring indicators for each action envisaged in the Agenda. Ex-ante this proposed series of policy actions were relevant to establishing a digital agenda. However, the policy actions of the first PBL would be unlikely to achieve the proposed objective on their own. Without implementation of the triggers required for the approval of the second PBL, which would have supported the entry into force of the governance mechanism for and the launching of the Agenda, progress could only be expected to be limited.
- (ii) Strengthen the legal framework for connectivity: This objective had 3 sub-components with different sets of policy conditions for the first and second PBLs. Ex-ante, the proposed policy conditions of the 3 sub-components provide for a vertical logic that would strengthen the legal framework for connectivity in Argentina. However, by only implementing the policy actions associated with the first PBL, the ex-post vertical logic was weakened, especially for sub-component a.
  - a. Strengthening of the legal framework for ICTs: The policy action supported by the first PBL was the introduction of a bill in Congress that establishes a legal framework for ICTs that fosters investment and competition in the deployment of infrastructure through infrastructure sharing; promotes the use of radiofrequency spectrum; and fosters convergence of ICT services irrespective of technology and platform. To provide continuity for these measures, the indicative policy actions for the second PBL (triggers) were the establishment of implementing regulations for the Law to Support ICT Infrastructure Deployment and Competition (which provide the legal framework for ICTs); the introduction in Congress of a bill on communications convergence (establishing: (1) the principle of technological convergence and neutrality; and (2) the institutional and organizational structure for regulation and supervision of the ICT market); and the development of a regulatory framework for use of the radiofrequency spectrum (including but not limited to its planning and allocation process). These proposed policy actions would strengthen the legal framework for ICTs. However, without the approval of the measures for the second PBL, especially the establishment of implementing regulations, the program's ability to strengthen the legal framework for ICT was weakened.
  - b. Improved regulation of competition in the ICT market: The policy actions supported by the first PBL were (1) the approval of a legal framework for the defense of competition and creation of an independent national competition authority and the rules governing it; (2) approval of the number portability rules for the fixed telephony service; and (3) approval of the General Regulations on Interconnection and Access. The indicative policy actions for the second PBL (triggers) were (1) the regulation of the mechanisms for coordination between the National Competition Authority and ENACOM; (2) approval of the plan for development of ICT service cost models to regulate competition; (3) development of a methodology to identify operators with

## 5. RELEVANCE

- significant market power; (4) evaluation of the implementation of number portability of the fixed telephony service; and (5) development of rules to facilitate national data roaming. For this sub-component, the conditions for the first PBL support the creation of a framework to regulate competition in the ICT market, while the triggers for the second PBL would have supported the creation of various mechanisms and analytical capacity to assist in the implementation and functioning of the regulatory framework. Therefore, the conditions for the first PBL would likely achieve the objectives for in this sub-component, although without the approval of the triggers for a second PBL there may be risks to the full implementation of the framework to regulate competition in the ICT market.
- c. Development of the infrastructure for digital inclusion: The policy actions supported by the first PBL were (1) the approval of a Resolution allowing the expansion of the wholesale internet network and internet connection in relatively unpopulated areas; and (2) the identification of actions and best practices for gender mainstreaming in digital inclusion. The indicative policy actions for the second PBL (triggers) were (1) the development of a plan to consolidate the connectivity initiatives for broadband expansion and (2) the preparation of a strategy for bridging the gender digital divide. For this sub-component, the triggers for the second PBL would have provided continuity to the actions supported by the first PBL. However, even the actions under the second PBL would have required more decisive follow-up to ensure to ensure adequate development of infrastructure for digital inclusion.
- (iii) Broaden offerings and improve the quality of digital government services: This objective had 4 sub-components with different sets of policy conditions for the first and second PBLs. Ex-ante, the PBP, as designed as a two-loan program, would provide significant support for broadening the offerings and improving the quality of digital government services. However, on their own, the policy actions of the first PBL, would result in one sub-component to not fully support the implementation of the proposed measures, while for the remaining 3 sub-components, the PBP would not fully support the implementation and use of the measures supported by the first PBL. As a result, the quality and sustainability of the measures implemented could potentially be less than expected in the PBP's original design.
- a. Strengthening of critical infrastructure and personal data security and good practices in the use of ICTs: The policy actions supported by the first PBL were (1) approval of a draft national cyber security strategy and (2) approval of regulations on privacy in personal data use in the public sector and on good practices in the use of ICTs in the public sector. The indicative policy actions (triggers) for the second PBL were (1) approval of the National Cybersecurity Strategy; (2) development of a critical infrastructure protection plan; and (3) introduction of a bill in Congress to amend the Data Protection Law. The policy actions proposed for the 2 PBLs as designed ex-ante would support the strengthening of critical infrastructure and personal data security. However, without the implementation of the triggers for the second PBL, the program could not support the full approval and implementation of the reforms needed to achieve the objectives of this sub-component.
- b. Development of digitalization and interoperability in the public sector: The policy actions supported by the first PBL were (1) the approval of regulations making it mandatory for the national public administration to conduct all transactions with citizens digitally and (2) implementation of the EDM data interoperability module (INTEROPER.AR) as a secure platform for exchange of public information. The indicative policy actions (triggers) for the second PBL were (1) the evaluation of the scope and use of the national public administration's online transactions with citizens

## 5. RELEVANCE

- and (2) the quantitative evaluation of the use of INTEROPER.AR. The policy actions for the PBP, ex-ante, would support the development of digitalization and interoperability in the public sector. The policy actions of the first PBL provide significant support to contribute to this effort. However, the lack of implementation of the triggers for the second PBL could potentially lesson the quality and sustainability of the implemented measures.
- c. Deployment of tools and platforms to enable secure Internet transactions between citizens and government: The policy actions supported by the first PBL were (1) the creation of a remote digital signature platform (FIRM.AR) to facilitate the mass use of the digital signature and (2) the authorization of the use of the citizen electronic authentication platform in the general public's transactions with the national public administration (AUTENTIC.AR) to authenticate platforms of entities that are not part of the national public sector. The indicative policy actions (triggers) for the second PBL were (1) approval of remote digital signature records throughout the country by at least 30 authorities and (2) authorization for at least 20 entities that use AUTENTIC.AR to authenticate users on their own platforms. The policy actions of the PBP, ex-ante, would support the deployment of the proposed tools and platforms. The policy actions of the first PBL contributed to this this sub-objective by developing the platform for digital signatures and authorized the use of a platform to authenticate transactions. However, without the implementation of the triggers proposed for the second PBL, the program could not have provided an impulse to use of the two platforms (FIRM.AR and AUTENTIC.AR) supported by the actions of the first PBL. As a result, the PBP could not fully support the use of the platforms as envisioned in its original design.
- d. Promotion of the use of new technologies to deliver public services: The policy actions supported by the first PBL were (1) the creation of the Argentine Federal Blockchain network; (2) the launch of a biometric identification service using facial recognition of individuals based on information from the National Registry of Persons; and (3) the development of an occupational map of the family of ICT positions for the design of training programs for public servants. The indicative policy actions for the second PBL were (1) the publication of the guidelines for the use of blockchain and smart contract technologies; (2) the integration of the biometric identification service with the digital single window for public services for the general public (MIARGENTINA); and (3) the implementation of an ICT training curriculum by the National Public Administration Institute (INAP). The policy actions of the PBP, ex-ante, would support the development and promotion of the use of new technologies to deliver public services. However, without the implementing the triggers for the second PBL, the program could not have provided the full support for the adoption and use of the technologies supported by the policy actions of the first PBL as envisioned in its original design.
- (iv) Promote policy measures for digital productive transformation. This objective had 4 sub-components with different sets of policy conditions for the first and second PBLs. Ex-ante, the PBP, as designed would provide support for digital productive transformation. The policy actions for the first and second PBLs of the program were complementary and therefore, the policy actions of the first PBL, would not be sufficient fully support the measures as envisioned in its original design.
- a. Digital transformation of business: The policy actions supported by the first PBL were (1) the start of implementation of a pilot program for digital transformation of SMEs to obtain inputs for developing an SME digital transformation program; and (2) the approval of a regulatory framework allowing the National Industrial Property Institute (INPI) to digitalize the processes for filing applications and other transactions for individuals and businesses to obtain trademark and patent protection. The indicative

## 5. RELEVANCE

- policy actions (triggers) for the second PBL were (1) the development of an SME digital transformation program and (2) the completion of INPI digitalization to improve and streamline service to businesses, research centers, and other users. Ex-ante, the policy actions supported by the PBP would have provided support for increasing the digital transformation of SMEs and trademark and patent protection. However, without implementing the triggers of the second PBL, the program could not fully implement the measures that had started with the support of the policy actions of the first PBL.
- b. Digital technology-based innovation: The policy actions supported by the first PBL were (1) the development of a work plan for preparation of a draft science and technology law that would include a new regulatory framework to facilitate the development of new technologies using testbeds and sandboxes; (2) the creation of an emerging technologies working group with public and private sector representatives; and (3) the establishment of guidelines for the development of a national artificial intelligence plan. The indicative policy actions (triggers) for the second PBL were: (1) the introduction of the legislative bill for the National Science, Technology, and Innovation System, including a framework to facilitate the development of new technologies through testbeds that will consolidate the outcomes of measures supported by PBL 1; (2) the identification of agreed lines of action in the working group for public-private collaboration on the use of emerging technologies; and (3) the presentation of the National Artificial Intelligence Plan. Ex-ante, the policy actions would support digital technology-based innovation. However, without the implementation of the triggers for the second PBL, the program could not fully implement the measures that were started under the first PBL.
  - c. Digital transformation in vertical sectors: The policy actions supported by the first PBL included (1) the preparation of a legislative bill on the knowledge economy; (2) drafting a building information modeling (BIM) strategy and launching pilot projects using BIM in at least 4 public agencies; and (3) approval of regulations to facilitate electronic means of payment by improving interoperability between current accounts and payment services and the adoption of a standard for payments through a QR code. The indicative policy actions (triggers) for the second PBL were (1) the introduction of a knowledge economy bill in Congress; (2) the approval of a regulatory framework for the use of BIM in the national public sector, development of protocols and a plan for adopting BIM in public works, and training in the use of BIM in the public sector; and (3) the development of guidelines for implementing a regulatory sandbox for alternative financing. The policy actions supported by the two PBLs of the PBP, as designed, are complimentary and without the implementation of the triggers for the second PBL, the program could not provide the full support to fully implement the measure to for the sectors as envisioned.
  - d. Talent promotion for digital transformation: The policy actions supported by the first PBL were (1) the preparation of a proposal to reform Program 111,000, which is designed to train programmers, professionals, and entrepreneurs so that they are a better match with businesses; and (2) the introduction in Congress of a legislative bill that includes the creation of a national labor training institute, an occupational identity card, and a federal network of employment services. The indicative policy actions (triggers) for the second loan were (1) the launch of the reformulated Program 111,000; (2) the implementation of a basic labor training program that includes training in digital skills; and (3) the launch of the National Labor Training Institute, with active programs to support and train digital talent. The policy actions supported by the two PBLs of the PBP, as designed, are complimentary and without the implementation of

## 5. RELEVANCE

the triggers for the second PBL, the program could not provide the full support to fully implement the measures for the sectors as envisioned.

The program as originally designed, including a second PBL, had substantial relevance. However, the policy actions of the first PBL, on their own, were not sufficient to achieve the program's objectives. Without fully implementing the policy actions associated with the triggers for the second PBL, which were complementary with and in many cases were necessary to support the full implementation of the measures of the policy actions supported by the first PBL, the vertical logic of the PBP, as implemented lost relevance. Therefore, OVE rates the operation's relevance as Partly Unsatisfactory, disagreeing with Management's rating of Excellent.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

### *Quote limit date for acceptable modifications*

This PBL (AR-L1304), the first in an intended series of two PBLs, was not formally restructured.

### *OVE assessment by objective and rating*

Three of the four outcome indicators ((1), (2), and (4)) are derived from the NRI. The baseline used for these indicators comes from the 2016 NRI. The 2020 NRI is used to measure the outcomes compared to the targets established at program design. It is important to note that the 2020 NRI was redesigned and rescaled from the 2016 NRI (this corresponds to the change in organizations that prepared the NRI). Therefore, the sub-indexes used to measure outcomes in 2020 are different than the ones used in the 2016 NRI. Also, while the 2016 NRI was based on a scale of 0-7, the 2020 NRI was based on a scale of 0-100. The PCR team reviewed the 2020 NRI and used sub-indexes that they determined were similar to ones from 2016 to establish the baseline values. Then the PCR team took the 2020 index values and converted them from the 0-100 scale to a scale of 0-7.

OVE reviewed the descriptions of the 2020 NRI sub-indexes used and compared them to the descriptions of the 2016 sub-indexes used to establish the baseline values. The sub-index used for specific objective (1) is different enough to question its comparability with the sub-index used for the baseline. The 2016 NRI is related to the government's vision and strategy to implement a digital agenda to increase the country's competitiveness and the 2020 is related to the country's regulatory framework. The sub-indexes for (2) and (4) appear to be more comparable to the sub-index used for the baseline, although not fully comparable. The method that the PCR team used to re-scale the 2020 NRI to the 2016 NRI was to divide the 2020 NRI scores by the ratio of the highest scores possible in both years' indexes (100/7). It is not clear if this rescaling provides for the ability to accurately compare the 2020 NRI with the 2016 NRI, since there are no technical notes in the 2020 NRI report that describe how to convert the 2020 values into the 2016 scale. Without the description of the methodologies used to develop the 2020 NRI and how it compares to the 2016 NRI, the reliability of a comparison between the two NRIs is questionable. As a comparison, the increase in the indicator measuring specific objective (3), which is based on a UN index whose methodology and scale did not change, was much lower than the increase in the 3 indicators based on the NRI.

While the reliability and comparability of 3 out of the 4 outcome indicators used are questionable (the methodology and scale of the indicators, with the exception of outcome indicator 3,

## 6. EFFECTIVENESS

changed from baseline to final value), we use the values provided below to calculate the achievement ratios.

(i) Establish a digital agenda.

The Network Readiness Index (NRI) for Argentina improved from 2.58 to 6.08, higher than the target of 2.76 (100% achievement of the target set in the PCR). However, with only the policy conditions of the first PBL, the program could not provide support for the entry into force of the governance mechanism for the Agenda, which is essential for ensuring that the Agenda is indeed established and implemented. Therefore, it is not clear the level of attribution to the program of this outcome. Furthermore, the 2016 NRI provided a historical trend for this indicator, which was positive. Therefore, a counterfactual would be useful since improvements in this indicator had been occurring prior to the program. Finally, as we noted above, it is not clear how comparable the 2020 outcome indicator is with the 2016 indicator, further hindering the ability to accurately determine improvement and attribution to this outcome by the program. The 2016 index measures in which ways the government has a clear implementation plan to use ICT to improve the general competitiveness of the country. Meanwhile, the 2020 index used to measure the outcome, measures the existence and characteristics of the legal and regulatory frameworks for ICT, which was not the focus of the policy actions of the first objective, but rather the focus of the second objective. Therefore, the updated indicator is not even an adequate measure of the first objective. Furthermore, since the program supported the development of the digital agenda, but not its implementation, the index could hardly be improved as a result and therefore the result presented is not attributable to the program. Therefore, OVE rates this objective as Unsatisfactory, disagreeing with the PCRs rating of Excellent.

In response to OVE's validation and the discussion of the upward trend in the NRI prior to the baseline year of 2016, Management presented the argument that since Argentina's NRI ranking among countries improved much more between 2016 and 2020 than in the previous four-year period that it attributes to the increase to the program. Since the rescaled 2020 NRI may not allow for an accurate comparison to the 2016 baseline, the comparison of relative ranking would have some merit as an alternate results indicator. Nevertheless, based on the analysis of the likelihood that the policy actions supported by the first PBL could achieve the outcomes, it is not sufficient to show attribution.

Rating: Unsatisfactory

(ii) Strengthen the legal framework for connectivity

The NRI pertaining to the legal framework improved from 3.03 to 7.0, higher than the target of 3.15 (100% achievement of target). However, with only the policy conditions of the first PBL, the program could not support the full implementation of the measures originally proposed to strengthen the legal framework for connectivity. Specifically, while the program supported the submission of a bill establishing the legal framework for ICT to congress, as long as the law has not been adopted, this action alone would not have improved the legal framework. (The PCR does not provide evidence of the law's approval). The program did support the approval of 3 different legal/regulatory reforms for competition in ICT, portability rules, regulations on interconnection and access, which, even in the absence of the triggers for the

## 6. EFFECTIVENESS

second loan, would have improved the legal framework. Also, in the third sub-component associated with this objective, the only legal action was the approval of a resolution allowing expansion of wholesale internet network and internet connectivity in unpopulated areas. Therefore, while the indicator pertaining to the legal framework improved, the contribution of the PBL was limited to approvals of regulations related to the competition of the ICT market and hence only part of the improvement can be attributed to the PBL.

Furthermore, as noted above, the 2016 NRI provided a historical trend for this indicator, which was positive. Therefore, a counterfactual would be useful since improvements in this indicator had been occurring prior to the program. Finally, as we noted above, it is not clear how comparable the 2020 outcome indicator is with the 2016 indicator, further hindering the ability to accurately determine improvement and attribution to this outcome by the program. Using the one sub-index with the highest value and not considering the two others further questions the comparability of the 2020 NRI with the 2016 NRI, hindering the ability to accurately determine improvement and attribution to this outcome by the program.

Nevertheless, while the indicator has problems as described under objective 1, the first PBL supported a considerable amount of legislative and regulatory reform that would have contributed to the improvement of the legal and regulatory framework. Based on the analysis above, OVE rates this objective as Satisfactory, disagreeing with the PCRs rating of Excellent.

Rating: Satisfactory

- (iii) Broaden offerings and improve the quality of digital government services.  
The United Nations index of government electronic services in Argentina improved from 0.75 to 0.83, higher than the target of 0.77 (100% achievement of target). The measures supported by the policy actions in the first PBL would seem to provide some support to positively affect the increased offerings and improvement of the quality of digital government services. However, with only the policy conditions of the first PBL, the program could not fully implement the measures as proposed to support the objective. Specifically, the program supported the following:
  - (a) Strengthening critical infrastructure and personal data security: the first PBL supported approval of a draft national strategy, approval of regulations on data privacy: only the 2nd measure could help advance the index
  - (b) Digitalization and interoperability in public sector: Approval of regulations making transactions between national public administration and citizens digitally and implementation of data interoperability module. This would contribute to the objective without the implementation of the triggers for the second PBL, which would have supported the evaluation of the experience with implementing the measures under the 1st PBL.
  - (c) Tools and platforms to enable secure internet transactions between citizens and government: The creation of remote digital signature platform, authorization of citizen electronic authentication platform for public transaction. However, the without implementing the triggers for the second PBL), the program did not support the

## 6. EFFECTIVENESS

implementation of the measures supported by the first PBL, therefore limiting the program's contribution to the objective.

(d) Promote use of new technologies to deliver public services: The measures supported by the first PBL alone would have done little by themselves (i.e., without the implementation of the triggers for the second PBL) to advance the use of tech in public service delivery.

The indicator exceeded its target; however, it is not possible to fully attribute the contribution of the first PBP to achieving the objective. Therefore, OVE disagrees with Management's rating of Excellent.

Rating: Partly Unsatisfactory

- (iv) Promote policy measures for digital productive transformation.  
For this objective, the Network Readiness Index for private sector enterprises, rose from a baseline value of 3.36 in 2016 to 4.54 in 2020, higher than the target of 3.40 (100% achievement of target). The policy actions for the first and second PBLs of the program were designed to be complementary and therefore, with only the policy conditions of the first PBL, the program could not fully support the measures as envisioned in its original design, which would question the attribution of the program to improving the outcome indicator associated with this specific objective. Specifically, the program supported the following:
- (a) Digital transformation of business: The first PBL supported initial efforts to support this objective with a pilot program for SME digital transformation and the approval of a regulatory framework to digitalize the process for obtaining patents and trademarks.
- (b) Digital technology-based innovation: The policy actions supported by the first PBL supported preliminary work to develop a science and technology law and a national artificial intelligence plan. However, the operation did not support the introduction of the law and plan implementation and therefore could not have fully contributed to the objective.
- (c) Digital transformation in vertical sectors: The policy actions supported by the first PBL consisted of preparing a bill on the knowledge economy, drafting a BIM strategy, and approval of regulations to facilitate electronic means of payment through a QR code. Without, the implementation of the triggers for the second PBL, only the third set of measures could have contributed to the objective
- (d) Talent promotion for digital transformation: The policy actions supported by the first PBL also included preparation and presentation of proposals and legislation but did not contribute to their implementation. As a result, the operation could not have substantially contributed to the objective.

Furthermore, as noted above, the 2016 NRI provided a historical trend for this indicator, which was positive. Therefore, a counterfactual would be useful since

## 6. EFFECTIVENESS

improvements in this indicator had been occurring prior to the program. Finally, as we noted above, it is not clear how comparable the 2020 outcome indicator is with the 2016 indicator, further hindering the ability to accurately determine improvement and attribution to this outcome by the program. Therefore, OVE rates this objective as Partly Unsatisfactory, disagreeing with the PCRs rating of Excellent.

Rating: Partly Unsatisfactory

Overall, while the indicators suggest improvements, most of these improvements cannot or at best only partially be attributed to the policy actions implemented by the first PBL as they by themselves could in most cases not have brought about the observed improvements. Furthermore, there are questions about the reliability of some of the indicators. In summary, 1 objective was rated Unsatisfactory, 2 objectives were rated Partly Unsatisfactory, and 1 was rated Satisfactory. Therefore, the overall rating is Partly Unsatisfactory, which differs from the Management's rating of Excellent.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

*State source for efficiency rating in PCR: CBA, CEA, or based on PMR rating (CTOA) (see new Annex to PCR Guidelines).*

Efficiency rating:	Not Rated.
--------------------	------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a. Risks to continuation of outcomes

The program was designed as a series of two PBLs, however, only one PBL was approved. The second PBL's indicative policy actions were complementary to and in many cases necessary to fully implement the measures supported by the policy actions of the first PBL. The PCR does not explain why the second PBL was not approved and whether the measures that were proposed as indicative policy actions were ever implemented by the government. Therefore, there is limited information in the PCR to determine whether sufficient measures have been implemented to ensure that outcomes achieved are sustainable.

The PCR does not identify risks to sustainability and notes that there is policy continuity in the digital agenda between the former government and the current one.

In response to OVE's validation, Management provided a table showing which triggers for the second loan had been implemented by the government. Overall, 46% had been fully implemented, 20% partially implemented, and that there was no information as to whether the remaining 34% had been implemented. The government's commitment to the digital agenda, as shown by the implementation of many of the triggers, helps to increase the likelihood of improvements made in some areas, with a higher rate of implementation of triggers related to specific objectives 3 and 4. OVE analyzed the nature of the various triggers implemented and concluded that overall, they point to likely sustainability of the measures supported under the first PBL.

OVE also notes that AR-L1333 should provide support for digital access and digitalization in non-urban areas, which complements the third sub-component related to specific objective 2, supporting the sustainability of infrastructure for digital inclusion.

## **8. SUSTAINABILITY**

Given that progress has been made in strengthening the framework for the digital agenda, although attribution to the program is unclear, and given the commitment from the government, OVE rates sustainability as Satisfactory, differing from Management's rating of Excellent.

b. *Safeguards Performance*

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## **9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME**

The program was designed as a series of two PBLs, however, only the first PBL (AR-L1304) was approved, leaving it unclear as to whether the measures proposed in the indicative policy actions for the second PBL were implemented. The PCR does not explain why the second PBL was not approved, nor does it give an account of which triggers were met and which were not. This affects the vertical logic of the project and whether the reported outcomes are attributed to the PBP, while also providing some questions on the sustainability of the outcomes achieved. However, after reviewing OVE's draft validation, Management provided 16 pages of supplemental information, which included the status of the implementation of the triggers for the second PBL which points towards satisfactory sustainability.

Based on ratings of Partly Unsatisfactory for relevance, Partly Unsatisfactory for effectiveness, and Satisfactory for sustainability, the overall project development outcome is rated as Partly Unsuccessful, differing from Management's rating of Excellent.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## **10. BANK'S PERFORMANCE**

*Quality of preparation:*

The program, as designed had a good vertical logic, which ex-ante, would likely provide significant support to the digital agenda. The Bank conducted good diagnostic analysis to determine gaps in the digital environment in Argentina and to prepare a relevant set of policy actions to address the gaps.

The program included four outcome indicators, associated with each of the four objectives: (1) index of importance of ICTs for the government's vision for the future; (2) index of laws related to ICTs; (3) index of online government services; and (4) index of Internet and ICT use by businesses. Outcomes (1), (2), and (4) come from the Network Readiness Index (NRI) (WEF for baseline and Portulans Institute for 2020 values) and outcome (3) from the United Nations E-Government Knowledge Database. These indexes are general indexes applied to all participating countries and provide for a comparison for Argentina with other countries in the four areas related to the specific objectives. These indexes are reasonable to use as outcome indicators for the program. Nevertheless, the NRI was redeveloped and rescaled after the Portulans Institute took over the responsibility, which makes the 2020 index incompatible with the 2016. The PCR team used its judgement to identify the sub-indexes in the 2020 NRI to align with the 2016 sub-indexes used as baselines. However, it is not clear that all three of the new 2020 sub-indexes used are comparable to the 2016 sub-indexes. The PCR team also rescaled the 2020 NRI sub-index values to the 2016 scale, based purely on the ratio of the highest score possible in the 2020 and 2016 NRIs (100/7).

Quality of preparation rating: Satisfactory.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality of implementation:*

The implemented program only consisted of the first PBL. It is not clear what actions the Bank took to help support the country to take the measures associated with the triggers that were proposed for a second PBL. Furthermore, OVE's CPE 2016-2019 for Argentina noted that the TC approved to support part of this PBP ended up not being used since the government indicated that the TC's requirements were too rigid, and no direct technical support was provided for implementing the Government's "Digital Agenda" under AR-L1304.

Quality of implementation rating: Partially Unsatisfactory

### *Reasons for divergence with Management rating:*

OVE disagrees with Management's rating of Excellent since it is unclear whether the Bank provided the full support for the implementation of actions for a second PBL that it had deemed necessary in the design of the program.

Bank's performance rating:	Partially Unsatisfactory
----------------------------	--------------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The government met all conditions for the PBL and despite not using the Bank's TC to support implementation of some of the conditions, it did find other resources to implement the planned TC actions. It appears to have successfully implemented the conditions for the first PBL and continues to support advancing the digital agenda, making progress in implementing many of the measures proposed as triggers for a second PBL.

OVE agrees with Management's rating of Excellent.

Borrower's performance rating:	Excellent
--------------------------------	-----------

## 12. LESSONS LEARNED

The Lessons Learned (Hallazgos y Recomendaciones) rightly recommends continuing with the efforts to implement the digital agenda and realize its long-term benefits. Recommendation #2, to monitor the implementation of reforms, echoes Triggers 2.2.2, 3.2.2.b, and 4.2.2.a for the second PBL (which have yet to be implemented). Recommendation #3, pertaining to the gender dimension of the digital agenda, echoes Trigger 3.2.2.b.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR does not give enough evidence to justify its ratings.

The PCR fails to give an explanation for why the second PBL was not approved and whether the measures associated with triggers were implemented. The PCR does not provide much evidence that the outcomes achieved were attributable to the program, since the results were designed to be achieved with the implementation of the first and second PBLs, whose policy actions complemented each other. Furthermore, the PCR does not discuss how only approving the first PBL affected the program's vertical logic. Also, the PCR could have done more to demonstrate attribution of results to the program by deepening analysis of counterfactuals. This is even more important given that the results indicators used for 3 of 4 outcomes are not very comparable to the indicators used as baselines. Therefore, the PCR does not provide a rigorous assessment of the program's development effectiveness.

**13. QUALITY OF PCR**

In response to OVE's draft validation, Management provided a 6-page response and a 10-page annex showing the government's progress implementing the triggers for the second PBL, information which should have been used by the PCR to demonstrate sustainability of achievements from PBL1.

PCR quality rating:	Poor
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>							
<b>Project Name:</b>	Coastal Risk Assessment and Management Program (CRMP)						
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>			
<b>Number of Operation</b>	BA-L1014						
<b>Loan number(s)</b>	2463/OC-BA						
<b>Amount Approved</b>	US\$42,000,000						
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan						
<b>Co-financiers (if any)</b>	None						
<b>Borrower</b>	Government of Barbados (GoB)						
<b>Executing Agency</b>	Ministry of Environment, Water Resources and Drainage (MEWD)						
<b>Sector/Subsector</b>	Environment & Natural Disasters/Coastal Zone Management (CZM)						
<b>Year of Approval</b>	2010						
<b>Original Closing date</b>	Jan. 31, 2020						
<b>Actual Closing date</b>	Dec 8 2020						
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>					
<b>Total Project Cost</b>	US\$42,000,000 (IDB US\$30,000,000, GOB US\$12,000,000)	US\$33,167,176 (IDB US\$26,830,440 GOB US\$6,333,736)					
<b>Loan/Grant</b>	US\$30,000,000	US\$26,830,440					
<b>Co-financing</b>	--	--					
Cancelled amount	0	US\$ 3,169,560					
<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>							
	<b>Rating</b>						
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>					
<b>Overall</b>	Partly Successful	Unsuccessful					
<b>Relevance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory					
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory					
<b>Efficiency</b>	Excellent	Unsatisfactory					
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory					
<b>Bank's performance</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory					
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Unsatisfactory					
<b>Quality of PCR</b>		Fair					
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Richard Carlos Worden						
<b>Reviewed by:</b>	Chiaki Yamamoto						

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

The Loan Proposal (LP) and Project Completion Report (PCR) state the project's general objective to be "to build capacity in Integrated Coastal Risk Management (ICRM) in Barbados, incorporating Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in development planning, control and monitoring in the coastal zone."

The LP and Loan Contract (LC) state the specific project objective (SPO) to be aimed at "*building resilience to coastal risk (including those associated with coastal hazards natural disasters and climate change) through enhanced conservation and management of the coastal zone.*"

OVE will use this SPO as the basis for its validation. While PCR uses slightly different SPO, "building resilience to coastal hazards (including those associated with climate change) through enhanced conservation and management of the coastal zone", OVE considers that there is no material difference between the SPOs as specified in the LP and the PCR.

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

There were three (3) project components of the CRMP. The budget for each component approved in the LP, as well as actual stated in the PCR are presented below.

#### **1. Coastal risk assessment, monitoring, and management (Approved: US\$15.3 million, Actual: \$16m)**

To provide updated and new qualitative and quantitative data on coastal risk, and state-of-the-art tools for the systematic, routine, and efficient use of quantitative risk information in development decision making, including its assessment, updating, monitoring and management. Activities included: (i) baseline studies of coastal and oceanographic processes; (ii) a comprehensive risk evaluation; (iii) updating the system of indicators of disaster risk / management for Barbados; and (iv) designing and implementing a National Coastal Risk Information and Planning Platform (NCRIPP).

#### **2. Coastal infrastructure (Approved: US\$20.1 million, Actual: \$13.7m)**

To control shoreline erosion, improve resilience of coastal infrastructure to climate change and other hazards and improve public access to beaches. It included construction of two priority hazard-resilient shoreline access and stabilization works: (i) the Holetown Waterfront Improvement Project, and (ii) improvements to a vessel haul-out area at Tent Bay to improve vessel safety and local commercial opportunities for approximately 20 fishers. In addition, the component financed the design and feasibility analysis of new infrastructure projects, and demonstration measures of ecosystem-based approaches to climate change adaptation (e.g., non-structural measures like better zoning, beach stabilization and wetland management, etc.).

#### **3: Institutional sustainability for the Integrated Coastal Risk Management (ICRM) Approach (Approved: US\$3.8 million, Actual \$964k)**

This cross-cutting component aimed to establish the enabling policy and regulatory environment needed for long-term sustainability of the program. It also intended to improve the enforcement capacity of relevant institutions to meet the needs for an expanded ICRM mandate and promote the effective participation of all stakeholders in Barbados through improved education and communication about ICRM to implement such an approach to resilient coastal development.

The PCR, in its table on costs of the project, shows that there were two additional administrative components – Component 4: Program Monitoring, Evaluation, and Audits (Budget as presented in the PCR: US\$335k, Actual: \$299k) and Component 5: Program Administration (Budget as presented in the PCR: US\$2.95m, Actual: US\$2.29m).

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

While the project's four outcome indicators remained constant after Board approval, many outputs were adjusted, and the project was extended three times. (See Effectiveness and Efficiency sections.) According to the PCR, reallocations of funds between categories of investment were formally requested by the Government and approved by the IDB, mostly related to increases in construction costs associated with the Holetown Waterfront Improvement Project, shortfalls in quality assurance activity, and the cost of additional project management staff agreed to by the Government and IDB.

#### **5. RELEVANCE**

##### ***1. Alignment of project objective with the country's development needs:***

In June 2005, Barbados drafted its first 20-year National Strategic Plan of Barbados 2005-2025. CRMP was aligned with the National Strategic Plan, which contained "Strengthening Physical Infrastructure and Preserving the Environment" as one of its six broad strategic goals. This goal was broken down into five objectives, several of which were related to the CRMP's objective. These were "ensuring the effective conservation of the island's coastal and marine eco-systems and living resources" including "ensuring that appropriate development standards are used to build resilience against the increasing intensity of natural hazards associated with the effects of climate change," and "developing a comprehensive national multi-hazard disaster management plan and modern disaster management infrastructure."

In 2013, the Medium-Term Growth and Development Strategy (MGDS) 2013-2020 was prepared by the Government of Barbados (GOB). It listed a set of sustainable green economic growth and development priorities following the financial crisis of 2007-2008. The four pillars of this strategy were: "adjustment, reform, recovery, and sustainability" reflecting the traumatic impact suffered as a result of that global financial downturn. As a result, the MGDS was focused on economic growth, financial and debt management, and fiscal policy. Underlying these four pillars were a set of nine sectoral growth strategies, the first of which was tourism and eight other "Adjustment and Reform Initiatives," including "Transformation to a green economy," "Public sector institutional reform," and "Building climate change and economic resilience." Among its 20 "broad objectives" were: "enhancing research and innovation through science and technology; reducing dependence on fossil fuels, ensuring environmental sustainability and combating climate change; upgrading and modernizing its infrastructure; and making institutions more modern and efficient."

Thus, both at approval and throughout the CRMP's implementation, its objectives were well aligned with both Barbados' NSP 2005-2025 and MGDS 2013-2020.

##### ***2. Alignment of project objectives with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:***

The IADB has had three country strategies (CS) during the implementation of the CRMP: the 2009-2013 CS, the 2015-2018 CS, and the 2019-2023 CS. The Bank's strategies have remained stable over that entire time.

The Bank's 2009-2013 CS contained four priority sectors: (i) coastal zone management and climate change adaptation, (ii) water and sanitation, (iii) energy, and (iv) education. The IDB's 2015-2018 CS with Barbados aimed to address binding constraints to growth by improving private sector competitiveness and the efficiency of public services in the following priority areas: (i) tourism; (ii) transportation and logistics; (iii) energy; and (iv) integrated coastal zone management and climate resilience. Finally, while the 2019-2023 CS did not explicitly specify environmental sustainability or coastal zone management as one of its three "strategic areas" of engagement, it stated that "[G]iven their critical importance, ensuring energy independence, building climate resilience, and promoting disaster risk management will be prioritized in the IDB Group's projects. Cross-cutting issues that also span across these priority areas were gender, institutional strengthening, including higher adoption of new technologies and greater use of data." One of the three implementation risks identified in the 2019-2023 CS is Barbados' continued vulnerability to natural disasters. The Results

## 5. RELEVANCE

Matrix of the CS addresses that vulnerability with two Expected Outcomes (out of 14) to: (i) “Increase investments in resilient infrastructure” and “Improve tourism sector productivity.” These are mentioned under IDB’s 3<sup>rd</sup> strategic objective to “Promote private sector engagement that encourages greater productivity, as well as in resilient infrastructure investments” that was tied to the country’s 4<sup>th</sup> “Pillar” of “Fixing our broken infrastructure repair and renewal.” Thus, the CRMP was well aligned with the IADB’s country strategies throughout its implementation, as well as with the objectives of the relevant sections of the results matrices of the IDB’s country strategies.

### ***3. Alignment of project design’s vertical logic with project development objectives:***

While the project’s interventions were aligned with its development objectives, project design did not fully take into account country realities and thus did not integrate sufficient measures to mitigate the risks identified during preparation. This was particularly true with respect to addressing the limited institutional, technical, procurement, and financial management capabilities within the CZMU, taking into account local processes and decision making realities to arrive at significant regulatory and legislative reforms in the CZM sector with important nation-wide economic and political implications, including climate change and disaster risk management consideration into inter-agency coordination mechanisms, and ensuring that final decision-making over coastal development was based on technical risk-based considerations. For example, the assumption that the Coastal Risk Management Unit (CMZU) would be sufficiently staffed and ‘ready’ to implement the CRMP was not valid (as evidenced by the 9-month delay in disbursement eligibility), nor was the assertion that the four “key lessons learned from implementation of previous coastal infrastructure projects” (PCR, Section 2.1.c) had been sufficiently incorporated into the design of the CRMP. The project design did not adequately address issues such as the Chief Town Planner and Prime Minister’s Office having final decision-making authority over coastal development decisions, not the CZMU, or that the Integrated Coastal Zone Management Plan, Act, and associated regulations could not be implemented without Cabinet approval, which had still not happened at the time the PCR was prepared. As the PCR states, “adequate provision was not put in place in terms of supporting Government processes and legislation to support its achievement [the SO] within the timeframe.” Later, many of the risks in procurement, fiduciary, and contract management, as well as outcomes that were dependent upon Cabinet approval to establish the enabling policy platform (e.g., the CZM Plan, Act, and accompanying regulations) or that required actions by others (such as by the Chief Town Planner or Prime Minister) were encountered during implementation. These resulted in multiple delays and extensions of the Program (from five to nine years) with many of the expected results or outcomes not being realized.

Secondly, the targets for two outcomes related to coastal infrastructure development, namely 1.5km of coastline stabilized and protected against climate related hazards were too modest to achieve the project’s specific objectives.

In sum, the project was well aligned with Barbados’ priority development needs and the IDB’s country strategies throughout implementation, but insufficient alignment with country realities affected the project’s ability to achieve its objectives effectively and efficiently. OVE therefore rates Relevance as **Partly Unsatisfactory**, differing from Management’s rating of Excellent.

Relevance rating:

Partly Unsatisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

There were no changes to the outcome indicators or to their baselines or targets at any time during implementation of the program. The LP, PMR+60, and PCR used the same four “Outcome Indicators” (OI) that are mapped to three program components, namely to: (i) update data and tools to assess, monitor, and manage coastal risks for use in the development decision-making process; (ii) control shoreline erosion, improve resilience of coastal infrastructure to climate change and other hazards, and improve public access to beaches; and (iii) establish the enabling policy and regulatory environment needed for long-term sustainability of the program.

Outcome Indicators of CRMP	Baseline	Target	Achieved	Achievement Ratio
Data and tools to assess, monitor, and manage coastal risks for the development decision-making process				
1. Percentage increase in building development applications reviewed by the CZMU using a systematic, objective assessment of risk based on the national coastal risk information and planning platform (NCRIPP)	0 %	100%	0%	0%
Controlled shoreline erosion, improved resilience of coastal infrastructure to climate change and other hazards, and improved public access to beaches				
2.1 Increased length of unimpeded, continuous lateral access to coast.	0.5 km	1.5 km	2.0 km	100%
2.2 Increased coastline at Holetown stabilized and protected against climate related hazards.	0 km	1.5 km	1.5 km	100%
The enabling policy and regulatory environment needed for LT sustainability of the program				
3. Integrated coastal risk management (ICRM) mainstreamed into national dev't planning as measured by % of TCDPO approved building applications that abide by CZMU's risk-based recommendations	0 %	85 %	0 %	0%

The results achieved for indicators 2.1 and 2.2 were entirely attributable to the program since they were a result of the direct activities of the program under Component 2. d 3 (e.g., the CZM Plan, Act, and Regulations) were achieved, they were not implemented systematically, resulting in achievement ratio of 0%.

Several outputs were added during the project implementation. Many were adjusted, and some others, dropped. For example, Two Strategic Action Plans for Disaster Risk Management (DRM) and for Climate Change Adaptation (CAA) were smartly combined into a single, consolidated DRM/CCA Strategic Action Plan. However, the Tent Bay Improvement Project was dropped entirely as well as the training of 20 Coastal Officers to enforce proposed new regulations. Conversely, the number of coastal protection infrastructure projects designed was doubled from two to four, all of which were achieved. These adjustments did not have material impact on the program’s vertical logic, or on the Effectiveness rating.

The overall achievement rate for the Specific Outcome was 50%. OVE therefore rates Effectiveness as **Unsatisfactory** in concurrence with Management.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR presented **Cost Benefit Analysis (CBA)** using a 12% discount rate and a 50-year time horizon. It considered the project cost and O&M cost, and estimated three types of benefits, namely (i) avoided catastrophic damage due to improved capacity to access and manage coastal risks; (ii)

## 7. EFFICIENCY

improved resilience to the impacts of climate change; and (iii) avoided tourism revenue losses. The ex-ante CBA calculated an expected minimum NPV of US\$89.6 million. The ex-post CBA calculated the NPV to be US\$36.4 million.

OVE does not consider the CBA credible for the following shortcomings.

- The most important shortcoming relates to the assumptions and data source used to estimate the benefit from avoided tourism revenue losses, the largest benefit that drives the results of the CBA. The calculation assumes that 100% of all leisure visitors and 50% of business visitors and cruise travelers spend an additional \$25 due to improvement to Holetown that is, in turn, due to the project. The PCR cites a credible source for estimated value of additional spending due to beach improvement (\$25). However, the assumption that that 100% of leisure visitors and 50% of business/cruise visitors increased the spending is not sufficiently substantiated, given that the project improved only 2km of coastline in Holetown, which is one of among over a dozen tourist destinations on the island albeit the high-end destination. On the data source, ex ante economic analysis attached to the LP stated that reliance on the tourism statistics should be the minimum level of effort to determine the impact of the CRMP and recommended targeted and specialized surveys to either measure benefits of the CRAMP directly or, in conjunction with CTO statistics, interpret changes in tourism that can be attributed to the CRAMP. No such survey was conducted. In its response to OVE's draft validation, Management stated that COVID and restriction on travel made it difficult to conduct such survey.
- Even if the project delivered on important outputs – such as development of NCRIPP and public investment designs for other coastal sites, they are not (yet) implemented. The project therefore did not achieve the key outcomes such as NCRIPP-based building permit reviews and mainstreaming risk management into national development planning. The failure to achieve these outcomes affects the credibility of the assumed benefits negatively.

Other shortcomings to CBA results include the following.

- The first benefit, i.e. avoided loss and damages from catastrophic event, is likely underestimated in the CBA. The CBA's estimated 100-year storm damage of \$423M comes from the Loan Proposal presented to the Board in 2010. As PCR mentions, rapid development in tourism facilities and population growth has exposed the country to more vulnerability, and the damage today would most likely be larger than the estimate prepared before 2010. While this focuses on the figures in the US, as a reference point, NOAA's most recent loss and damage averages from tropical storms are at least 1-2 magnitudes of order greater than what is used in the CBA.
- Second benefit, improved resilience is proxied by the value of natural beach assets lost to CC annually, B\$2-4 million. The CBA, however, uses US\$4 million instead of B\$4 million (or US\$ 2million) as avoided CC related loss.
- The first two benefits (avoided catastrophic damage and improved resilience) are estimated based on the improvement of the country's Risk Management Index (RMI). RMI, which is also used as the impact indicator of this project, measures performance of the country in terms of the four public policy areas of risk identification, risk reduction, disaster management, governance, and financial protection. The PCR states that outputs of component 1 and 2 contributed to the change in RMI (PCR P.31, Results Attribution). This statement, however, is inconsistent with the project's intervention logic. It is difficult to justify the project's contribution to impact level change when no outcome was achieved in the policy-related components.
- All costs are recorded incurred in 2020.

## 7. EFFICIENCY

In terms of the **project design and implementation**, the program suffered from inefficiencies caused by low quality of the project design. The PCR mentions delays in various implementation aspects such as staffing, procurement, custom clearing, signing of land access agreement, etc. Implementing agency's lack of decision-making power and the Government's failure to pass key pieces of legislation contributed to delays. The PCR points out that "the efficiency of program implementation was consistently negatively affected by a number of factors which resulted in low levels of disbursement and a low schedule performance index especially between 2011 and 2016" though PMR ratings appear to have been satisfactory most of the time. Ultimately, the program was extended 3 times and implemented in 9 years instead of the planned 5 years.

Given that the CBA is not considered credible, the project experienced significant delays and was rated low during the initial years, OVE rates Efficiency as **Unsatisfactory**. (Management: Excellent.)

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) *Risks to continuation of program outcomes*

Lessons learnt from the LP states that to be effective CZM must combine regulatory and institutional reform; and investment in coastal engineering infrastructure must be accompanied by continued improvements in the technical understanding of coastal processes and all coastal risks. In this context, the LP positions component 3 as aiming at establishing the conditions needed for long term sustainability of the actions and investments carried out under the program.

PCR mentions "mechanisms have been developed" to sustain the CRMP's results and ensure a continued flow of benefits to beneficiaries including: (i)the National Coastal Risk Information and Planning Platform (NCRIPP) and its Strategic Action Plan to expand the services/functions it can provide for coastal development planning purposes; (ii) updating the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Plan, Act and its Regulations; (iii) the ICZM Strategic Action Plan (SAP); (iv) Information Sharing Policy; (v) Cost Recovery Mechanisms proposals developed by the program; and (vi) Retaining project staff in the Ministry's ICZM Unit for another two years to implement an IDB funded Technical Cooperation (BA-T1068) to design the Advanced ICZM Institutional, Coastal Risk Assessment and Sustainable Climate Resilient Coastal Infrastructure Program. At the time that the PCR was prepared in late 2020, however, all were still pending the Cabinet's consideration and possible approval, putting sustainability of the physical works accomplished at risk.

Management subsequently provided updated information that mechanisms i, ii, and ii have been approved by the Cabinet, and the progress has been made on the other three mechanisms, some under the support of subsequent IDB program, the Sustainable Development Policy Program I (BA-L1048) and Sustainable Development Policy Program II (BA-L1052). Specifically, Cabinet approved the CZMU's use of NCRIPP for assessing coastal development applications (Feb 2020); Strategic Implementation Plan for the Integration of the NCRIPP within the Development Planning, Hazard Management, and National Budgeting Processes of the Government (December 2021), as well as the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) – Barbados Policy Framework (2020-2030) (Feb 2020) and strategic action plan along with an updated national integrated coastal zone management plan. Proposed revisions to the existing ICZM Act and regulations are yet to be approved.

The other risk to the program's sustainability includes the deteriorating fiscal position of the Government and external trade and exchange imbalances that held true during the CRMP that caused multiple delays in its implementation. Covid had a heavy impact on decreased tourism revenues in Barbados in 2020-2021, but this trend has been reversing more recently.

### b) *Safeguards Performance*

## 8. SUSTAINABILITY

The CRMP operation was classified as a Category “B” program in accordance with OP-703. During preparation, a Strategic Environmental Assessment (SEA) was prepared by the Government and a preliminary environmental and social management plan (ESMP) was prepared. During implementation, the CZM Unit applied these requirements as part of tender documents for the construction and supervision of coastal infrastructure interventions (i.e., the HWIP). In addition, specific environmental analyses of each of the works were completed. The ESRR Report conducted in 2018 reflected an overall ESRR score of “moderate” with all categories of risk rated ‘moderate’ except “Performance,” which was rated as “low” risk. OVE considers safeguard performance to have been Satisfactory.

Given that the Government had not fully implemented actions needed to achieve the first and last outcomes (OI.1 & OI.3), but there is continued effort to implement the mechanisms to sustain the benefit achieved to date, OVE rates Sustainability **Satisfactory**. (Management: Satisfactory)

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project’s Relevance was rated Partly Unsatisfactory due to flaws in its design, although it was well-aligned with country’s most pressing needs and the Bank’s CS throughout its implementation. The project’s Effectiveness was rated as Unsatisfactory due to its failure to achieve two outcome indicators related to policy reform and adoption of tools for better coastal risks management, even though the project achieved modest targets set for physical infrastructure development. Efficiency was rated as Partly Unsatisfactory given the CBA presented was not credible, and there were significant operational inefficiencies that necessitated three extensions of the project’s implementation. Finally, Sustainability was rated as Satisfactory due to the fact that half of the “mechanisms” developed to sustain the CRMP’s results and ensure a continued flow of benefits to its beneficiaries were approved by Cabinet, and IDB’s subsequent programs supports efforts to implement remaining mechanisms. These actions contribute to a supportive regulatory environment that were not achieved within this project but are essential to sustain the physical infrastructure works achieved under Component 2.

Therefore, per the PCR Guidelines, OVE rates the overall project development outcome **Unsuccessful**. (Management: Partly Successful)

Outcome rating:	Unsuccessful
-----------------	--------------

## 10. BANK’S PERFORMANCE

### *Quality of preparation: Partly Unsatisfactory*

The project design failed to fully appreciate many of the risks that were identified in its institutional analysis of the CZM Unit within the Ministry of Environment, Water Resources and Drainage. The institutional analysis identified a “satisfactory level of development and an associated moderate risk level for the CZM Unit,” as well as “moderate levels of risk for procurement, accounting, financial administration and reporting, among others.” It determined that “the CZM Unit had been able to acquire ample experience through the execution of [a previous] loan 1386/OC-BA” to effectively carry out these functions in accordance with the Bank’s requirements. This underestimated the unit’s readiness to implement the project and presaged many of the difficulties that would be encountered later during implementation, which contributed to the project’s failure to achieve its objective. The mitigation measures that were put into place to strengthen weaknesses found in the implementing agency and to strengthen inter-agency coordination turned out to be insufficient to prevent major delays, operational inefficiencies, unacceptable financial reporting, and the lack of project leadership, support, and coordination that was not provided by its project steering committee (PSC), partly due to the Project Operating Manual’s lack of clarity regarding its roles and responsibilities.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### ***Quality of implementation: Partly Unsatisfactory***

Significant attempts were made by the Bank's project team to address many of the implementation challenges, and to provide technical assistance and special training to project staff, according to the PCR. However, those efforts fell short in too many instances and did not result in the improvements in implementation that were needed for the project to achieve its objective.

Shortcomings in proactively identifying opportunities to address the weaknesses of project implementation, inter-agency coordination, financial management and reporting, timely decision-making, and the resolution of other challenges to successful project implementation were significant.

Therefore, OVE's overall rating of Bank Performance is **Partly Unsatisfactory**. (Management: Partly Unsatisfactory)

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The borrower's performance was satisfactory in some aspects, such as meeting Safeguards and M&E responsibilities adequately despite serious staffing issues (described in detail in the PCR). However, there were severe shortcomings in other aspects, including lack of high-level commitment and coordination to provide timely strategic direction, counterpart funding, contracting and procurement decisions regarding project staff, consultants, and equipment, as well as approval of relevant plans, act, and regulations. These failings by the Government had negative effects on the project's performance and contributed to non-achievement of its outcome indicator targets and objective.

For example, the Cabinet continuously delayed making crucial decisions on coastal zone development planning, including approval of the Updated ICZM Plan, Act, and regulations, the CZMU's Strategic Implementation Plan (SIP) to realize the full potential of ICZM approaches to regulate future coastal developing using the NCRIPP, or the Physical Development Plan (PDP) that was proposed in 2017. None of the five primary "sustainability mechanisms" developed by the project have been approved, let alone adopted and implemented, by the Government. This failure to do so is particularly inauspicious given the long-term and worsening impacts and damages from climate instability that are almost certain to intensify going forward, a prediction explicitly acknowledged in the LP when it stated: "Without the implementation of appropriate adaptation measures, climate change will likely threaten the physical and economic viability of [Barbados'] coastal zone."

As detailed in the PCR, the Government's performance fell short in terms of its "commitment to achieving the project's objectives, its readiness for implementation, implementation arrangements, appointment of key staff, resource allocation and funding, the timely resolution of implementation issues," etc. Given the severe shortcomings, OVE rates Borrower Performance as **Unsatisfactory**. (Management: Satisfactory.)

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR lists 10 “findings” and associated “recommendations”. Most of those findings and recommendations address issues involving the flaws in the project’s vertical logic and its implementation strategy/approach that have been discussed extensively here and elsewhere in the PCR. Other issues raised include operational deficiencies in terms of properly staffing the project team, and for evaluating contract bids and successfully managing their execution. The issue of lack of clarity in the POM of the TORs defining the role and responsibilities of the project steering committee (and its sub-committees) was raised, but this seems a bit misplaced as it is the PSC’s own responsibility to adequately understand and diligently carry out its functions to “provide strategic direction, coordination, and support for program execution.” That seems simple enough not to require detailed instructions to a high-level government committee such as the PSC.

However, the issue that garnered the most attention, and which might have the greatest implications for other projects in the future, involves the negative consequences attending an underestimation or disregard for the financial and technical limitations of counterparts/recipients. Two findings and recommendations addressed the issue of the government’s “deterioration in its fiscal position and external imbalances [that] reduced its capacity to finance its counterpart contribution according to the disbursement schedule.” Underestimating this risk “can derail an entire program,” as it did in this case by freezing project staffing positions and delaying compliance with most of the disbursement eligibility conditions of the loan. As the PCR states, these fiscal constraints “consistently negatively affected” project implementation, causing multiple delays, project extensions, significant additional costs to be incurred, and operational inefficiencies. The PCR’s recommendation was to “Consider ensuring that these risk determinations be more rigorous if a program is allowed to go ahead. “However, it would have been more valuable to draw a lesson that not only suggests rigorous risk determination but also insists on truly adequate mitigation measures being taken (and back-up measures to those, if required) to address identified deficiencies.

## 13. QUALITY OF PCR

**The quality of the PCR was fair.** It follows the PCR Guidelines in format and covered all the required dimensions though the ratings assigned did not always reflect the analysis provided. The PCR contained detailed quantitative and qualitative data explaining the multiple challenges faced by the project, and was very clear, consistent, and candid in its assessments of the reasons for the difficulties encountered. This detail, however, came at the cost of a very long (69 pages) and somewhat repetitive report. Some of the key information related to Sustainability was not presented in the PCR and became only available as part of the Management comments. The quality of the institutional analysis was solid and well-done. The CBA had severe shortcomings as described in the efficiency section. The ratings for Relevance, Sustainability, and Borrower Performance were inconsistent with the evidence cited in the PCR and deviated from the Guidelines. Finally, the last section on its findings and associated recommendations was thorough but could have been more insightful or reflective about some of the issues it raised, especially those involving the rigor of risk assessments and mitigating actions to address deficiencies in clients’ capabilities and limitations that are identified in those assessments prior to project approval.

PCR Quality Rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Barbados Skills for the Future			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BA-L1016			
<b>Loan number(s)</b>	2739/OC-BA			
<b>Amount Approved</b>	\$20,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	None			
<b>Borrower</b>	Government of Barbados			
<b>Executing Agency</b>	Ministry of Education and Human Resource Development			
<b>Sector/Subsector</b>	Education/Secondary Education			
<b>Year of Approval</b>	21 June 2012			
<b>Original Closing date</b>	2 November 2016			
<b>Actual Closing date</b>	2 November 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$20,506,572 (IDB US\$20,000,000, GOB US\$506,572)		US\$21,093,089 (IDB US\$20,000,000, GOB US\$1,093,089)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$20,000,000		US\$20,000,000	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
Cancelled amount	N/A		N/A	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Poor
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar P. Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Contract and Loan Proposal, the objective of the project was “to support the government’s Human Resource Development Strategy (HRDS), with an emphasis on improving the quality and relevance of secondary education and the effectiveness of technical and vocational education and training (TVET).”

The specific objectives were: (i) to support implementation of a national qualification framework that incorporates the National Vocational Qualification (NVQ)/Caribbean Vocational Qualification (CVQ) and includes a new secondary education certificate: the Caribbean Certificate of Secondary Level Competence (CCSLC), which will be accessible to all graduates; (ii) to improve core skills (i.e., English/mathematics) and life skills at the secondary level and in TVET institutions; and (iii) to support the labor market information system, employer surveys, and tracer studies to provide feedback to education and training institutions. This validation assesses achievement of these three objectives.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project was approved with four components:

**Component 1:** Support for an employer-driven training system (at approval: \$8.2 million; at closure (PCR): \$9.67 million). This component was to manage and operate a pilot Competency-Based Training Fund (CBTF) under technical oversight of the TVET Council (TVETC). Grants were to be awarded on a competitive basis to private sector-driven training initiatives. Selection criteria prioritized competency-based training; partnerships between employers, secondary schools, and training institutions; training leading to certification; and a clear strategy for financial, technical, and institutional sustainability. The pilot CBTF was to be evaluated and lessons applied to the strengthening of the existing TVETC Employment and Training Fund (ETF).

**Component 2:** Improving the quality and relevance of secondary and post-secondary education (at approval: \$3.0 million; at closure (PCR): \$2.18 million). This component was to support: (i) training faculty at the Erdiston Teacher Training College (ETTC) in new pedagogical approaches to teaching core skills and remedial education; (ii) supporting 12 poor-performing secondary schools through teacher training in teaching core and life skills, an improvement grant program, and a requirement for all their students to complete the CCSLC; and (iii) pilot implementation of the *A Ganar* program (an initiative with a strong international track record combining life skills training, market-driven technical and vocational training, and sports for youth 16-24 years old) in six secondary schools and at Barbados Vocational Training Board (BVTB) and Samuel Jackman Prescod Polytechnic (SJPP), the two post-secondary TVET institutions in the country.

**Component 3:** Institutional strengthening (at approval: \$6.4 million; at closure (PCR): \$6.56 million). This component was to support the Ministry of Education and Human Resource Development (MEHR), Ministry of Labor and Social Security (MLS), the Barbados Statistical Service (BSS), ETTC, BVTB, SJPP, and participating secondary schools in business plan development and implementation; leadership and capacity development to respond to the challenges of revamping the TVET system; and improved data and information systems in the ministries and related agencies for better analysis, policy making, and dissemination of data to the public, to include strengthening of the existing Continuous Labor Force Sample Survey (CLFSS). Training was to cover, among other areas, curriculum development using NVQ/CVQ standards, the development of remedial education and life skills programs, and training of at least 15 industry experts to become assessors/verifiers for certifying that training meets NVQ/CVQ standards.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

**Component 4:** Communication campaign (at approval: \$360,000; at closure (PCR): \$244,000). This component was to support a communications strategy to disseminate information on the project, promote the development and implementation of NVQ and CVQ, and raise the overall profile of TVET in the country (with a focus on promotion of gender equity in TVET).

Original project costs included \$1.76 million in operational costs and \$0.34 million in contingencies. Actual operational costs were \$1.73 million. Project design did not change during implementation. The project was extended for two years to implement an additional round of calls under the CBTF.

#### 5. RELEVANCE

1. Alignment of project objectives with the country's development needs: Barbados had achieved universal access to primary and secondary education, with gender parity, in the 1980s; completion rates were high and drop-out rates negligible. Gross enrollment in tertiary education was also high (66%, far exceeding the Caribbean Community goal of 15% by 2012). However, the quality of education remained a concern, with large number of students not achieving a passing score on the Barbados Secondary School Entrance Examination, and fully half of students completing secondary education not signing up for the examination of the Caribbean Secondary Education Certification (CSEC). These students therefore left school without any formal qualifications. Furthermore, only 30% of students who took the CSEC exams passed four or more subjects, a yardstick commonly used as the minimum requirement for government or formal sector jobs. As a result, youth unemployment (ages 20-24) was 2.5 times higher in 2011 than overall unemployment, and unemployment among male youth in particular was rising. Recognizing the need for a skilled workforce to improve its competitiveness, the government of Barbados developed a Human Resources Development Strategy (HRDS) for 2011-2016, focusing on education and training. The project supported all five pillars of this strategy: institutional strengthening and capacity building, development of an internationally recognized national qualification framework; development of demand-driven professional development and training services; rationalization of knowledge management systems and improved information access; and enhancement of research to improve innovation, entrepreneurship, and development and the secondary and post-secondary levels.

Despite high demand and short supply of advanced technical skills, and even with tuition-free access to TVET, students and their parents did not value the TVET option. The TVET system faced two main constraints: the low level of core skills (English and math) and life skills among secondary graduates, limiting their trainability; and the low quality and lack of labor market alignment of many training programs. Private firms were largely engaging in their own training initiatives, many at their own cost, but this training seldom went beyond the immediate needs of the firm or provided formal certification. Existing SJPP and BVTB private sector advisory committees, established to provide input on training program content, were not functioning in a systematic manner. Internships and joint training schemes were inadequately regulated and rarely systematized into actual programs. Further development of such programs was hindered by a lack of basic data from the education system, including graduation rates and employability of graduates.

2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals: The operation was tightly aligned with the Bank's country strategy at appraisal (2009-2013), which included objectives to improve primary and secondary education, strengthen the school-to-work transition and TVET, and enhance sector planning and data collection capacity in relevant ministries. The project's relevance to the 2015-2018 country strategy is less clear, as that strategy did not address the

## 5. RELEVANCE

education sector, though it did include a dialogue area in social protection and labor markets that acknowledged the Bank's support for training and active labor policies.

The current country strategy, in place at project closing (2019-2023), aims at supporting the restoration of a sustainable growth path that is fiscally prudent, safeguards social outcomes, and increases productivity and competitiveness. It proposes interventions to promote greater effectiveness and efficiency of social spending through investments in gathering and analyzing social data and in information management systems, and through measures that enhance efficient and effective provision of public social services, such as the improvement of delivery mechanisms. The strategy specifically calls (para 3.13) for support to the government's efforts to improve the supply and demand match in workers' skills by strengthening work experience programs and developing a more complete curriculum that integrates vocational training, retooling, and retraining programs. It contains a strategic objective to better align workers' skills with the needs of the labor market, measured by an indicator on the percentage of respondents to an enterprise survey who report an inadequately trained workforce as the most serious obstacle to private sector operations. The strategy also comments on the need for better education data to inform policy making.

3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities): The project was mostly aligned with country realities. Prior to the project, Barbados had started to develop and implement a National Vocational Qualification Framework, but the development of NVQs had been slow because of limited managerial capacity of the TVET Council, limited dissemination of the framework, and insufficient engagement of private sector stakeholders. NVQs had been introduced in 9 of the country's 22 secondary schools as part of a policy to provide the majority of students without CSEC a credential upon graduating from the secondary level. BVTB, catering to the weakest students, was providing skills training for entry-level jobs in ten locations and managing an apprenticeship program. SJPP was offering a variety of short-term certificates and two-year diploma courses. The Barbados Community College (BCC), targeting graduates at a higher academic level, was offering a range of two- to three-year programs leading to an associate's or bachelor's degree. Enrollment in public TVET institutions had been growing slowly between 2005 and 2010, but there was significant excess capacity, enough (combined with university capacity) to accommodate the majority of secondary school graduates seeking post-secondary education.

The alignment with country realities was further illustrated by prior Bank support for the sector, as well as the engagement of other donors. The Bank had supported the creation of BCC and SJPP in the 1970s, and from the late 1990s through 2009, it financed a series of projects aimed at improving the quality of primary and secondary education. The European Union was providing budget support for implementation of the HRDS (\$53 million). The Caribbean Development Bank had recently approved an Education Sector Enhancement Program II (\$35 million) focusing on primary education.

There were some minor shortcomings, however, in alignment with country realities. The Bank did not anticipate issues with implementing agency capacity, stakeholder cooperation, and human resources capacity that hindered data collection and prevented implementation of the planned apprenticeship program.

The project's vertical logic was sound from preparation through completion. The first objective was to be supported by technical assistance to TVET institutions to develop programs that meet NVQ/CVQ standards and by training for private sector experts to become NVQ/CVQ assessors, likely increasing the number of graduates earning these certifications; and project design was sufficiently flexible that it was able to accommodate the development of 37 new occupational standards for training development during project implementation. The second objective was to be supported through a number of the project's interventions: the CBTF, teacher training, the 12 secondary school grants under the second component, and support for *A Ganar* program implementation. The third objective was to be realized through activities primarily under the

## 5. RELEVANCE

project's third component, for support to the Manpower Research and Statistical Unit of the MLS to strengthen its capacity to generate, analyze, and use labor market information, including the development and implementation of at least four employer surveys, and support to the BSS to improve the quality and reliability of CLFSS data for the analysis of labor market and education issues.

OVE agrees with Management's rating of relevance **Satisfactory**.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines.

The project reached eligibility on August 12, 2013. The results matrix 60 days afterward (MR60d) is reflected in the second Project Monitoring Report, dated June 20, 2014. The results matrix in the Loan Proposal contained six impact indicators, seven outcome indicators under the first objective, seven outcome indicators under the second objective, and three outcome indicators under the third objective. The MR60d did not include three of the outcome indicators under the first objective and one of the outcome indicators under the second objective, but the PCR reported on all outcome indicators that were included in the Loan Proposal. This validation considers most of the indicators reported in the PCR, as they are assessing different dimensions of achievement of the objectives. However, it does not accept one of the additional indicators under the first objective (the number of persons registered in the Apprenticeship Program), as this is an output, and the related outcomes are covered under two indicators in the MR60d. It also does not accept two of the indicators from the MR60d under the second objective (BVTB and SJPP students trained in life skills), as these are outputs that do not demonstrate the actual acquisition of life skills, per the objective.

Data collection and analysis: The PCR (p. 9) reports that there were "serious challenges with data collection" due to issues tracing program graduates and collecting their current contact information. The Ministry of Educational, Technical, and Vocational Training (METVT) attempted to trace students by organizing a job fair and working through schools to get updated information, but success was limited. Employers were reportedly reluctant to share information (PCR, p. 16). As a result, sample sizes for the tracer studies that were conducted for both secondary and post-secondary graduates were small. In addition, institutional challenges at BSS produced "various errors" (PCR, p. 9) that prevented the gathering of sufficient good-quality data to inform a credible analysis for the CLFSS. Finally, due to human resource constraints, the planned apprenticeship action plan was not implemented, and therefore data on indicators related to apprenticeship programs were not collected.

### Impact indicators:

Percentage of TVET graduates and apprentices employed in the area of their training. Baseline (2006); 32%. Target: 50%. EOP: Not measured.

Percent reduction in unattached youth. Baseline (2013): 0. Target: 5% reduction. EOP: Not measured.

Percentage of BVTB graduates who participated in the *A Ganar* program who remain employed with the same employer one year after being hired. Baseline (2006): 18.52%. Target: 25%. EOP: Not measured.

Percentage of SJPP graduates who participated in the *A Ganar* program who remain employed with the same employer one year after being hired. Baseline (2013): 0. Target: 25%. EOP: Not measured.

## 6. EFFECTIVENESS

Percentage of BVTB graduates who participated in the *A Ganar* program who were hired or continued their education. Baseline (2006): 60%. Target: 80%. EOP: Not measured.

Percentage of SJPP graduates who participated in the *A Ganar* program who were hired or continued their education. Baseline (2013): 0. Target: 65%. EOP: Not measured.

**Objective 1:** Support implementation of a national qualification framework that incorporates the NVQ/CVQ and includes a new secondary education certificate: the CCSLC, which will be accessible to all graduates

Indicator: Unskilled workers trained and certified by CBTF. Baseline (2013): 0. Target: 10% of unskilled workers (there were 56,500 unskilled workers in 2013, implying a target of 5,650; the PCR gives a target of 4,160). EOP: 2,866. The PCR (p. 18) also states that 58.6% of unskilled workers were trained and certified, representing significant overachievement of the target, but it is not clear how this result is derived. This validation calculates the achievement ratio as 2,866/4,160, accepting the PCR's target of 4,160 as 10% of the total unskilled workforce. Achievement ratio: 0.69.

Indicator: Number of apprentices in a new apprenticeship program in a service area in the white-collar sector. Baseline (2013): 0. Target: 35. EOP: 0. Achievement ratio: 0.

Indicator: Graduation rate of apprentices. Baseline (2013): 35%. Target: 50%. EOP: 0. Achievement ratio: 0.

Indicator: Number of approved training proposals resulting from partnerships. Baseline (2013): 0. Target: 14. EOP: 30. Achievement ratio: 1.0.

The PCR also reported on the following indicators that were included in the Loan Proposal but not in the MR60d. Of these indicators, two measure additional dimensions of achievement of the objective and are therefore accepted for purposes of this validation. The third, however (number of persons registered in the Apprenticeship Program), is an output, and it is not accepted for this validation; the achievement related to the Apprenticeship Program is already reflected in two of the indicators in the original results matrix.

Percentage of trainees/workers certified according to NVQ/CVQ or comparable certification framework. Baseline (2013): 0. Target: 70%. EOP: 64%. Achievement ratio: 0.91.

Number of firms that provide access to business facilities and equipment for training programs. Baseline (2013): 0. Target: 10. EOP: 18. Achievement ratio 1.0.

Annual average number of persons registered in the Apprenticeship Program. Baseline (2013): 76. Target: 150. EOP: 0. (Reported in the PCR, but not counted for this validation, as explained above.)

The overall achievement ratio for Objective 1 is 0.60. Objective 1 is rated **Partly Unsatisfactory**.

**Objective 2:** Improve core skills (i.e., English/mathematics) and life skills at the secondary level and in TVET institutions

Indicator: Number of secondary school students graduated from the *A Ganar* program. Baseline (2013): 0. Target: 750. EOP: 776 (also reported as 666, PCR, p. 13; in its response to OVE's draft validation, management confirmed that 776 was correct). However, the PCR reports results for the

## 6. EFFECTIVENESS

number of students who participated in the program, rather than the number who graduated from the program per the indicator as defined in the MR60d. The PCR does not provide information on the number of students who graduated from the program. Achievement ratio: 0.

Indicator: Number of BVTB students trained in life skills. Baseline (2013): 0. Target: 450. EOP: 440 (also reported as 395, PCR, p. 18; in its response to OVE's draft validation, management confirmed that 440 was correct). Achievement ratio: 0.98. This indicator is more an output than an outcome, as it does not demonstrate acquisition of life skills. It is not considered in the achievement ratio for this objective.

Indicator: Number of SJPP students trained in life skills. Baseline (2013): 0. Target: 300. EOP: 68 (also reported as 61, PCR, p. 18; in its response to OVE's draft validation, management confirmed that 68 was correct). Achievement ratio: 0.23. This indicator is more an output than an outcome, as it does not demonstrate acquisition of life skills. It is not considered in the achievement ratio for this objective.

Indicator: Pass rates in CSEC examinations in English and mathematics (two or more passes, including English and math). Baseline (2010): 43%. Target: 50%. EOP: 51%. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Percentage of students passing four or more CSEC examinations (including English and math). Baseline (2010): 19% Target: 25%. EOP: 40%. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Percentage of secondary education students who pass the CCSLC. Baseline (2013): 0. Target: 65%. EOP: 96%. Achievement ratio: 1.0.

The PCR also reported on the following indicator that was included in the Loan Proposal but not in the MR60d:

Number of applicants admitted into SJPP's regular TVET program through the *A Ganar* program. Baseline (2013): 0. Target: 194. EOP: 43. Achievement ratio: 0.22.

The overall achievement ratio for Objective 2 is 0.644. Objective 2 is rated **Partly Unsatisfactory**.

**Objective 3:** Support the labor market information system, employer surveys, and tracer studies to provide feedback to education and training institutions

Indicator: Reliable, relevant, and timely labor market reports published. Baseline (2013): 0. Target: 3. EOP: 4. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: BVTB, BCC, ETTC, TVET Council, and SJPP institutions accredited. Baseline (2013): 0. Target: 4 of the 5 institutions complete the accreditation process. EOP: Pending (the PCR, p. 14, reports that four institutions have registered for accreditation, but that full accreditation was not achieved due to infrastructure concerns). Achievement ratio: 0.

Indicator: Number of technical programs reorganized in response to employer needs. Baseline (2013): 0. Target: 10. EOP: 25. Achievement ratio: 1.0.

The overall achievement ratio for Objective 3 is 0.667. Objective 3 is rated **Partly Unsatisfactory**.

## 6. EFFECTIVENESS

Outputs: The MR60d contained 12 output indicators. Ten of those indicators were fully achieved, one was largely achieved, and one was partly achieved. The overall achievement ratio for outputs was 0.965.

The PCR (pp. 26) presents a counterfactual analysis based in relevant literature, using data from studies carried out within the context of the project. The cited studies show a significant difference between firms that did and did not receive CBTF grants in terms of providing training resulting in certification, as well as significant effects of participation in the *A Ganar* program on competence in academic, social, and physical domains and in connection to family, school, neighborhood, and peers (compared with youth who did not participate). However, a separate tracer study showed that *A Ganar* program graduates performed worse in the medium term (2-5 years after the program) than a comparison group on most dimensions of workplace skills.

OVE agrees with Management's rating of effectiveness **Partly Unsatisfactory**.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR performed a cost-benefit analysis (CBA) using a 12% discount rate. The analysis covered only the project's first and second components, as benefits derived from improvements in information systems and project administration could not be accurately monetized; this amounted to 56.2% of total actual project costs. It assumed that CBTF and *A Ganar* graduates would go into the labor market with a uniform distribution function over time and according to their level of education achieved. Wage gains as a result of additional schooling were calculated using the Mincer earnings function. Unemployment was estimated at 8.9%, and annual labor productivity growth at 0.5%. No positive impacts on the country's health or crime indicators were factored into the findings.

Under the main scenario, the net present value (NPV) was \$21.6 million, the internal rate of return (IRR) 18.1%, and the benefit-cost ratio (BCR) 2.74, indicating that the benefits exceeded the costs of the investment. The findings were robust to variance in the unemployment rate (increases in 50% and 100%) and in wage benefits (decreases of 20% and 30%); under all scenarios, the NPV remained positive, the IRR was above 12%, and the BCR was above 2. The analysis at appraisal found a higher IRR of 26%, with the difference mainly due to a larger number of beneficiaries and lower training costs envisioned at the design stage.

However, the values used in the CBA for number of project beneficiaries are not consistent with those reported under project effectiveness. The PCR states in its effectiveness discussion/tables that 2,866 workers were trained and certified by CBTF, and it does not provide information on the number of graduates from the *A Ganar* program. The CBA's calculation is based on 3,669 beneficiaries of CBTF and 1,284 of *A Ganar*. This discrepancy called into question the validity of the CBA. In response to OVE's draft validation, management provided an explanation of the discrepancy, having to do with differences between the number of workers who were trained and those who were trained and certified by CBTF, and errors in the records on *A Ganar* beneficiaries. Management clarified that the CBA considered only the benefits of training and not of certification, which will make the CBA acceptable. Furthermore, management provided the results of an updated CBA considering only the 2,866 workers who were both trained and certified, finding a positive NPV, IRR of 14.42% (above the discount rate of 12%), and BCR of 2.38.

Procurement experienced initial delays due to a lack of understanding among staff of the Program Coordinating Unit (PCU) and Education Project Implementation Unit (EPIU) of Bank policies and procedures; these shortcomings were corrected by the second half of the project period. The project period was extended by two years with no changes in total costs.

## 7. EFFICIENCY

Given the additional information provided by management, OVE agrees with Management's rating of efficiency **Satisfactory**.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

The PCR reports on sustainability of activities rather than of achieved outcomes. It notes (p. 38) that the ETF has adopted many elements of the CBTF, including focus on monitoring, training leading to certification, and partnerships. The ETF remains in place post-project, and some private sector partners have begun to explore opportunities to sustain established relationships, but this will only be possible if the TVET Council supports such partnerships. Several follow-on operations will build on the project's TVET partnership interventions, including BA-T1072 supporting training in the animation sector, and BA-T1070 financing the government's identification of sectors of the economy with the most potential for job creation. The curriculum changes related to life and core skills in secondary education have been integrated into school planning and pedagogical materials. Institutional capacity strengthening for monitoring education results and implementing tracer studies will likely be sustained. However, A *Ganar* program implementation was intended as a pilot and has not been scaled up or institutionalized. Overall, the PCR concludes that sustainability hinges on the government's ability and willingness to continue funding apprenticeships, training, and information systems development.

Safeguards: The project's environmental and safeguard classification was "C." No significant environmental impacts were anticipated or observed, and no major civil works were supported.

OVE agrees with Management's rating of sustainability **Satisfactory**.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Project relevance was Satisfactory. The project was strongly aligned with country development needs and with Bank strategy, and project design was overall sound (with some shortfalls in alignment with country realities). Effectiveness was Partly Unsatisfactory. The planned apprenticeship program was not implemented, limiting planned reach of the national qualification framework; training at SJPP did not meet expectations, and no information was provided on graduation of secondary school students from the A *Ganar* program, limiting achievement of the objective to improve core and life skills in TVET institutions and at the secondary level; and although labor market reports were published, key institutions were not fully accredited as planned. Efficiency is rated Satisfactory on the basis of additional information and clarification provided by management. Sustainability is Satisfactory, based on strengthened institutional capacity and the presence of several follow-on Bank-financed projects.

Based on these ratings, OVE agrees with Management's rating of Outcome **Partly Successful**.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Quality of preparation: Project design drew on extensive sector work performed by the Bank, including assessments of the education and TVET systems; pre-service and in-service training for teachers in core skills; the gaps between labor market demands and the education system; the labor market and education information systems; and existing funding for the training sector. These analyses helped the Bank identify and prioritize specific areas for investment. Extensive stakeholder consultations were conducted with education officials, school managing authorities, and secondary education principals. Study tours to Germany, the United Kingdom, and Jamaica were financed for BVTB and METVT personnel to observe apprenticeship systems and vocational education. Risk assessment during preparation focused on the possibility of inadequate cooperation between the public and private sector, resulting in the continuation of supply- rather than demand-driven training; slow procurement processes; and continued weaknesses in data collection and analysis systems in both the MLS and MEHR that could hamper M&E efforts. Mitigation measures included technical assistance to relevant agencies and a dissemination campaign to inform the private sector about opportunities under the project. These mitigation measures were in many instances inadequate, as several of the identified risks materialized. The project's initial design and results framework were adequate, though the Bank did not anticipate shortcomings in implementing agency capacity, stakeholder cooperation, and human resources capacity that hindered data collection and prevented implementation of the planned apprenticeship program.

Quality of preparation rating: Partly Unsatisfactory

Quality of implementation: The PCR (p. 41) states that the Bank provided continuous support and supervision to the PCU and METVT throughout the project's lifetime through proactive technical assistance and close involvement in procurement and financial management. The country office provided training and technical assistance to procurement officers in the PCU and EPIU to rectify initial delays in procurement processes. Safeguards reporting was adequate. However, the PCR does not explain why some outcome indicators that were included in the Loan Proposal and the PCR were excluded from the MR60d, and no data was collected on the project's impact indicators.

Quality of implementation rating: Satisfactory

Given these shortcomings, OVE disagrees with Management's rating of Bank performance Satisfactory. OVE rates Bank performance **Partly Unsatisfactory**.

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The MEHR was the executing agency, with the PCU responsible for overall execution and coordination, and the EPIU providing the PCU with accounting and financial management support services. The CBTF was to be operated under the technical oversight of the TVETC, in collaboration with the MEHR. A Program Steering Committee, with representatives from MEHR, MLS, the Ministry of Finance and Economic Affairs, and the private sector, was to meet at least every two months to review overall implementation progress and make recommendations to address any bottlenecks. At approval, a European Commission assessment had concluded that Barbados' overall budget planning, accounting, and reporting systems were adequate, and an institutional assessment conducted by the Bank in 2012 confirmed that the MEHR had sufficient capacity to implement the project. However, the need for additional support was later encountered as execution delays began to materialize. With Bank support, these delays were overcome by the second half of the project.

The MEHR, through the PCU, was to prepare semi-annual progress reports and maintain a monitoring system to evaluate the progress of all activities. A consultant was to conduct annual process evaluations to inform on progress made and bottlenecks. A first phase of tracer studies was to provide

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

data for a before-and-after evaluation of secondary and post-secondary level interventions. These studies were carried out. However, as noted above, several factors contributed to unavailability of data on any of the project's impact indicators; the PCR (p. 43) notes that "this was a big oversight for the monitoring operation of the project." In addition, project design indicated that some project activities were to serve as pilots; for example, the pilot CBTF was to be evaluated and lessons applied to the strengthening of the existing TVETC ETF. The PCR does not report on evaluations or lessons learned from those pilots.

Given these shortcomings, OVE disagrees with Management's rating of Borrower performance Satisfactory. OVE rates Borrower performance **Partly Unsatisfactory**.

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 42-46) contains a section on findings and recommendations along several dimensions: technical/sectoral, execution and budget/fiduciary, and overall experience with project management. The most compelling recommendations center around the need to invest in data collection strategies and evaluation design at the design stage of a project, and the importance of hands-on assistance and training on an ongoing basis in low-capacity situations.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. It focuses on achievement of objectives and outcomes. It provides information on the sources of data for each indicator. The counterfactual analysis is detailed and informed by relevant literature. However, there were significant shortcomings. The PCR contains text with positive assessments of project performance that are contradicted by its own Partly Unsatisfactory rating for project effectiveness. There are internal contradictions in the data provided – including several outcome indicators for which different results were reported in different sections of the document -- and some data are presented without a clear source (particularly the CBA). Additional information from the management was required in order to clarify and complete the validation of project efficiency. The PCR's sustainability discussion (pp. 38-39) reports on sustainability of activities/components rather than of outcomes.

PCR quality rating:	Poor
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Trade Sector Support Programme			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BH-L1016			
<b>Loan number(s)</b>	2756/OC-BH			
<b>Amount Approved</b>	US\$16,500,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	The Commonwealth of the Bahamas			
<b>Executing Agency</b>	Bahamas Customs Department			
<b>Sector/Subsector</b>	Trade / Trade Facilitation, Trade Logistics and Customs			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	Nov 30, 2017			
<b>Actual Closing date</b>	Jun 16, 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$16,500,000 (IDB US\$16,500,000, GOBH US\$000)		US\$16,390,398 (IDB US\$16,390,398, GOBH US\$000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$16,500,000		US\$16,390,398	
<b>Co-financing</b>	Not Applicable		Not Applicable	
<b>Cancelled amount</b>				

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Albert Martinez	
<b>Reviewed by:</b>	Chiaki Yamamoto	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

Loan Proposal states that the general objective of the program is to improve the facilitation of trade while strengthening the collection of revenue and border protection by the enhancement and modernization of customs operations and the international trade institutional platform.

The results framework in Loan Proposal and PMR+60 consider the following as specific objectives.

1. Strengthen institutional capacity of customs
2. Modernize customs operations
3. Strengthen international trade institutional platform

Both PCR and this validation note assess the project against these three specific objectives. (Note that while the PCR uses the term “strengthen customs management” instead of “strengthen institutional capacity of customs,” OVE considers these to be identical since all underlying indicators are identical.)

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project was approved with three components and activities as follows:

- **Component I:** Strengthening of Institutional Capacity of Customs (US\$2,100,000 approved; US\$1,261,812 actual): This component would support: (i) the modernization of the organizational structure, human resource management and corporate affairs for the Bahamas Customs Department (BCD); and (ii) strengthen the monitoring and evaluation function of BCD.
- **Component II:** Modernizing Customs Operations (US\$11,845,000 approved; US\$13,029,458 actual): This component would finance: (i) business process reengineering based on best international practices; (ii) customs automated management system; (iii) strengthening of border control and security; and (iv) trade facilitation.
- **Component III:** Enhancement of the International Trade Institutional Platform (US\$1,295,000 approved; US\$1,078,327 actual): This component would finance: (i) strengthening of the institutional framework of trade related institutions; (ii) capacity building for trade related institutions; (iii) technical support to increase ability to manage Technical Barriers to Trade, Sanitary and Phytosanitary, Intellectual Property Rights, and Competition Policy; and (iv) technical and logistical support for the WTO accession process.

There were no changes in the project’s main objectives and components across its lifetime. The loan was fully disbursed by 2019.

### 5. RELEVANCE

#### 1. Alignment of project objectives with the country's development needs:

The project would help improve international trade as a means of diversifying an economy that was heavily dependent on tourism and financial services. Bahamas had failed to join the World Trade Organization due to, inter alia, the weak capacity of trade related institutions, especially the Bahamas Customs Department (BCD). While Bahamas is part of the Economic Partnership Agreement (EPA) signed between the Caribbean Community, Dominican Republic, and the European Union, Bahamas needed to address these capacity issues to realize the benefits from and meet the contractual commitments under the EPA. The Government of the Bahamas (GOBH) requested IDB for an investment program to improve trade facilitation, revenue collection, and border protection. The program would implement the 2011 Customs Management Act which required the modernization of customs operations. The program remained relevant during its execution based on the National Development Plan 2040 (2<sup>nd</sup> draft in 2017) where accession to WTO membership and strengthening trade facilitation were actions in the results matrix to contribute to increased exports.

#### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

## 5. RELEVANCE

The program was aligned with the IDB Country Strategy 2010-2014 which aimed to support facilitation of access to trade. The program was consistent with the Ninth General Capital Increase (2010) which identified regional and global integration as one of the five institutional priorities with a target of 15% increase in annual bank lending by value of projects. The program supported the Institutional Strategy 2010-2020 where competitive regional and global international integration was one of the five priority areas. Regional integration and trade facilitation were not priorities in the IDB Country Strategy 2013-2017 and the IDB Country Strategy 2018-2022, which focused on public sector effectiveness, energy/infrastructure, and private sector development. However, the program remained relevant to the Update to the Institutional Strategy 2010-2020 which reaffirmed the priorities of the Institutional Strategy and emphasized the convergence of integration policies and instruments. The program also remained relevant to the Second Update to the Institutional Strategy which maintained the priorities in the first update and identified specific areas of emphasis including enhancing public sector institutional capacity.

**3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):**

The project focus on improving customs administration towards international standards and practices was driven by WTO accession efforts and EPA contractual commitments. The design of the customs related components (Components I and II) of the project was based on IDB and other diagnostic work, including from the IMF, and built on lessons from similar programs in other countries. Component III complemented the more operational focus of the other components by addressing the weaknesses in the international trade institutional framework, including technical issues, legislative gaps, and coordination problems. The trade institutional agenda under Component III was a broad one involving both capacity strengthening, development of laws and regulations, negotiation and implementation of trade agreements, and improving coordination among several agencies. While the logic was theoretically sound, the project design became too complex compared to implementation capacity. The PCR also notes that Component III should have been a separate stand-alone project given its complexity.

On balance, Relevance is rated **Satisfactory**, concurring with Management rating.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared and validated using the 2020 PCR Guidelines.

The project reached eligibility after 11 months on June 28, 2013. There were no changes in the statement of program objective and outcome indicators between approval and start-up.

Indicator	Baseline	Target	Actual	Achievement Ratio
<b>Specific Objective 1: Strengthen customs management</b>				
Indicator 1.1: Increase in the level of competence of customs officers in delivery of services by providing specialized training (scale from 1 - lowest to 10 - highest)	5	9	9	0 [Lacks credible measurement]
Indicator 1.2: Increase in the level of satisfaction by the users of the customs services (scale from 1 – lowest to 10 – highest)	3	9	8	0 [Lacks credible measurement]
Indicator 1.3: Reduction in the cost of collecting revenue (% share of personnel cost to revenue collected)	2.8	2.4	2.5	0.75
<b>Specific Objective 2: Modernize customs operations</b>				

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 2.1: Increase in number of electronic and in advance cargo manifest as a percentage of total cargo manifest received (%)	25	85	95	1.0
Indicator 2.2: Increase in percentage of customs import and export declarations submitted electronically (%)	2	100	95	0.95
Indicator 2.3: Increase in percentage of duties and taxes paid electronically (%)	0	80	50	0.63
Indicator 2.4: Reduction in percentage of import declarations assigned to physical and hard-copy document verifications (%)	80	10	13	0.96
Indicator 2.5: Increase in percentage of positive hits obtained by the risk management system (%)	5	50	20	0.33
Indicator 2.6: Increase in the number of post clearance audits conducted by customs	0	15 (100% major importers)	1,690	1.0
Indicator 2.7: Increase in the number of seizures made (customs interdictions)	60	120	129	1.0
Indicator 2.8: Reduction in average time to clear an import declaration (number of hours)	24	7.2	6.6	1.0
Indicator 2.9: Reduction in cost to prepare an import/export declaration by use of electronic submission (\$ per page)	20	0	0	1.0

### Specific Objective 3: Enhance international trade institutional platform

Indicator 3.1: Increase in score of basic indicators of administration of trade agreements (points)	550	675	639	0 [Lacks credible methodology]
Indicator 3.2: Increase in participation of trade related institution in the implementation of trade agreements and the accession to WTO (number of institutions)	0	5	9	0 [Lacks attribution to the project]
Indicator 3.3: Increase in level of expertise of officials handling trade related issues (WTO Accession and EU-EPA implementation) (scale from 1 – lowest to 10 - highest)	2	9	8.3	0.9

### Specific Objective 1: Strengthen customs management

*Indicator 1.1:* The target was met for this indicator. However, OVE notes lack of credible methodology to measure this indicator. The basis for establishing the baseline is unclear, and the PCR suggests that the competence score at end of project is based on self-assessment, rather than a more objective instrument such as test scores as envisioned in the M&E plan annexed to the Loan Proposal. Given the lack of clarity on the measurement of the indicator OVE assigns it an achievement ratio of zero

*Indicator 1.2:* While there was no survey at the beginning of the program as envisioned in the loan proposal, the assumption that user satisfaction was not high is a plausible one. The end of program score for satisfaction is based on a survey and indicates a relatively high rate of satisfaction. However, the PCR noted limited number of responses to the survey (five) to provide a basis for assessing user satisfaction. The result based on this indicator is not accepted due to lack of credible measurement methodology.

*Indicator 1.3:* Based on BCD annual reports, the ratio of personnel cost to revenue collection declined by 25% during the program period. The achievement ratio is 75%.

The results from the indicators can be attributed to the capacity building and customs modernization components of the program which were the reforms implemented during the period. With an average achievement ratio of 25%, OVE rates Specific Objective 1 Unsatisfactory.

## 6. EFFECTIVENESS

### Specific Objective 2: Modernize customs operations

*Indicator 2.1:* Based on the BCD annual reports, there was an increase in this indicator from 25% to 95% during the program period compared to a target of 85%. The achievement ratio for this indicator is 100%.

*Indicator 2.2:* Based on the BCD annual reports, this indicator showed an increase from 2% to 95% during the program period compared to a target of 100%. The achievement ratio for this indicator is 95%.

*Indicator 2.3:* Based on the BCD annual reports, this indicator showed an increase of 50%, short of the 80% target. The achievement ratio for this indicator is 63%.

*Indicator 2.4:* Based on the BCD annual reports, this indicator showed an improvement from 80% to 13%, compared to a target of 10%. The achievement ratio for this indicator is 96%.

*Indicator 2.5:* Based on the BCD annual reports, this indicator showed an increase from 5% to 20%, lower than the target of 50%. The achievement ratio of this indicator is 33%.

*Indicator 2.6:* Based on the BCD annual reports, this indicator showed an increase from 0 to 1,690 including all major importers. While the target may have been understated, 100% of the major importers were subject to post clearance audits as intended, and the achievement ratio of this indicator is 100%.

*Indicator 2.7:* Based on the BCD annual reports, this indicator showed an increase from 60 to 129, exceeding the target of 120. The achievement ratio for this indicator is 100%.

*Indicator 2.8:* Based on the BCD annual reports, this indicator showed an improvement from 24 hours to 6.6 hours, compared to a target of 7.2 hours. The achievement ratio for this indicator is 100%.

*Indicator 2.9:* With shift to electronic declaration, the \$20 cost of paper declaration is considered saved. The achievement ratio for this indicator is 100%.

The results from the above indicators are reasonably attributable to the customs modernization component of the program. The capacity building component contributed to the results of indicators 2.6 and 2.7. Average achievement ratio for the 9 indicators is 87% and Specific Objective 2 is rated as Satisfactory.

### Specific Objective 3: Enhance international trade institutional platform

*Indicator 3.1:* Based on the self-assessment of trade related institutions using questionnaire prepared by IDB, the indicator showed a 71% achievement of target. However, the self-assessment was supposed to be accompanied by an independent validation by a specialist, which was not done, raising credibility concerns. OVE does not accept the result due to lack of credible measurement methodology and assigns an achievement ratio to be 0%.

*Indicator 3.2:* Based on data from the Trade Unit of the Ministry of Finance, 9 institutions were involved in the WTO accession process, compared to the target of 5. The result from Indicator 3.2 cannot be credibly attributed to the program. The PCR notes that the poor coordination in trade administration due to Trade Unit's understaffing and lack of capacity to coordinate. OVE does not accept the result due to lack of attribution and considers the achievement ratio to be 0%.

*Indicator 3.3:* Based on a survey of officials in the Trade Unit of the Ministry of Finance, there has been an improvement in this indicator achieving 90% of target.

Average achievement ratio for three indicators were 30%. Specific Objective 3 is rated Unsatisfactory.

All of the planned outputs in the Loan Proposal were in the Start-up plan, though the latter expanded the number of outputs in components 2 and 3. At closing, Component I cost US\$1.26 million (US\$2.1 million planned) with 50% of the planned outputs achieved. Component II cost US\$13.0 million (US\$11.8 million planned) with 100% of the planned outputs achieved. Component III cost US\$1.1

## 6. EFFECTIVENESS

million (US\$1.3 million planned) with 71% of the planned outputs achieved. Overall, the output achievement was 76%.

Given that SO 1 is rated Unsatisfactory, SO 2 Satisfactory, and SO 3 Unsatisfactory, OVE rates overall Effectiveness as **Unsatisfactory** compared to Management rating of Satisfactory.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR conducted a cost benefit analysis to assess efficiency.

The methodology used as the main benefit the reduction in costs to importers and exporters attributed to the electronic system. The data collected from BCD, namely percentage of imports and exports using Click2Clear during the 2013-2019, provided the basis for the estimation of benefits. The PCR calculates the ERR to be 14.5% over the 10-year period (2013-2022) and the NPV at \$6 million with a discount rate of 12%.

The PCR's CBA presents a few shortcomings. First, benefits are counted from 2013, even though no cost was incurred in that year and the full utilization of Click2Clear mechanism was only achieved in 2017 according to the PCR. Second, the assumptions on the evolution of future imports and exports have not been explained in the PCR, especially given the adverse impact of COVID-19 on trade. The PCR also did not conduct sensitivity analysis, an important consideration especially given that actual trade volumes data was available only up to 2019, and COVID-19 has impacted trade volumes adversely. Third, the CBA does not take into account the reduction in cost of preparation of customs declaration by importers and exporters which is tracked as part of the effectiveness indicators. To address these concerns, Management provided additional information stating that benefits recorded in 2013 represent improvement in processes, such as Business Process Reengineering, which was supported by the technical assistance used to prepare the loan design. OVE notes that even if the costs for reengineering the business processes supported through TC funding were reportedly low, they should have been included in the CBA, if the associated benefits are included. Further, Management clarified that benefits used in the CBA was based on actual data for 7-year period up to 2019, and assumptions were used for the last 3 years (2020-2022). OVE notes that the IMF 2022 Article IV Staff Report recorded decline in trade in 2020 followed by expectation of significant rebound in 2021 and 2022. OVE's own sensitivity analysis shows that if the benefits of the years 2013-2017 (until Click2Clear was fully utilized) are removed and 10 years of benefit since Click2Clear became fully utilized (2018-2027) is assumed with the trade volume at 2020 level between 2020 and 2027, the ERR still remains 14%. Given these considerations, OVE rates efficiency Excellent.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

The results in Specific Objective 1 are likely to be sustained. In addition to training already provided to customs staff, training software had been developed and training facilities are operational. However, an HR strategy and training plan had not been developed – this would have contributed to ensuring that skills continue to be improved or maintained to support the new customs system.

With the electronic system producing results, Specific Objective 2 is likely to be sustained. The challenge is expanding the use of system (e.g. electronic payment of duties and taxes) and improving the utilization of system data to enhance customs administration (e.g. increase post clearance audits and customs interdictions). Further work would help increase effectiveness of the electronic system beyond lowering of costs to importers and exporters (e.g. increasing revenues). The PCR also noted the need for continuous engagement with the private sector to increase system utilization, as well as the need to improve certain aspects of the system to address specific concerns or weaknesses such

## 8. SUSTAINABILITY

as data security and reliability. It is unclear whether there is a systematic program to address these sustainability issues.

Overall, the outcomes that had been achieved or largely achieved are likely to be sustained with opportunities to improve performance in Specific Objectives 1 and 2. While there was increased level of expertise and knowledge generated under Specific Objective 2, the benefits could be enhanced by addressing coordination and organizational issues.

### b) Safeguards Performance

The safeguard classification of the program is Category C. The program activities had no direct or significant impact on the environment or on the country's natural resources.

On balance, OVE rates Sustainability as **Satisfactory**.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The program was relevant overall with the design of Components I and II based on prior diagnostic work. Component III was relevant but poorly designed, including the selection of results indicators. On balance, OVE rates relevance as Satisfactory. The program was able to modernize customs operations but was less successful in achieving expectations in the international trade institutional platform due to continued capacity and coordination weaknesses, and there were significant results measurement issues. Therefore, OVE rates Effectiveness Unsatisfactory compared to the PCR rating of Satisfactory. OVE rates Efficiency as Unsatisfactory compared to the PCR rating of Excellent after only taking into account the project performance rating and not CBA, which was not accepted for the issues in estimation of benefits. Most of the achieved outcomes are likely to be sustained and there is scope for further improving program performance. OVE rates Sustainability as Satisfactory. OVE rates the overall program development outcome as Partly Unsuccessful compared to the PCR rating of Successful.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### Bank Performance in Ensuring Quality at Entry: **Satisfactory**

The program was developed and designed based on a strong set of studies and assessments. Component I was developed based on the findings of an IDB TA and built on several other diagnostic reports including from an IMF mission that proposed reforms for the BCD. There were technical analyses that formed the basis for the design of Components II and III. IDB conducted an institutional review of BCD using the Institutional Capability Evaluation System (ICES), the results of which fed into the Project Risk Management. The Loan Proposal provided an adequate justification of program relevance, though it could have emphasized the economic benefits beyond meeting the requirements of various trade agreements. However, the quality of the indicator design could have been improved, as noted in the number of results that could not be verified. In addition, the indicators under Specific Objective 3 did not provide an adequate measurement of results from the various reviews of legislation which contributed to the enhancement of the trade institutional framework.

### Quality of Supervision: **Satisfactory**

The PCR notes the ability of the IDB team to respond to and address various implementation challenges. To mitigate the medium-low capacity of BCD (based ICES), IDB included activities such as procurement training and specialized support. In response to red flags for integrity risk, IDB worked with BCD to develop and implement a mitigation strategy including enhanced supervision that included more careful review of no-objection requests. To address the increased implementation risk for Component III due to turnover in the Trade Unit, IDB reallocated resources to hire a project coordinator for this component.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## **11. BORROWER'S PERFORMANCE**

The PCR reported capacity issues in the implementation of a program that had several components and activities requiring effective coordination among different agencies. In addition, leadership changes in various offices and staff turnover especially in the Trade Unit in the Ministry of Finance had adverse impact on project execution. There were significant delays at the start of the project resulting in slower than planned disbursements eventually requiring a two year project extension. There were red flags on integrity risk that necessitated a review by IDB's Office of Institutional Integrity. Coordination with the private sector could have been better. Nonetheless, the Customs Comptroller at the latter part of the program period and the customs technical team were able to bring the project to completion.

On balance, OVE rates Borrower performance as Partly Unsatisfactory.

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The Findings and Lessons section of the PCR was very well done. The findings addressed one of the main challenges of the program which is the mismatch between project complexity and counterpart capacity. The section identified ways in which project could have been designed better, such as spinning off Component III as a separate project financed from technical assistance funds. The lessons in the fiduciary area are relevant to other similar programs. The section also noted the need to secure stakeholder buy-in and incorporate private sector user concerns.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR had some shortcomings. The relevance section provided a justification for the project's relevance, though the PCR could have discussed the weaknesses of the program design identified in the lessons and recommendations section. The effectiveness section focused on the achievement of the various indicators in the results matrix to assess overall effectiveness, although it did not sufficiently assess the adequateness of the methodology used and credibility of attribution. The cost benefit analysis lacked credibility, forcing the project to be validated solely based on PMR rating. The PCR identified the areas to be addressed to ensure sustainability of outcomes. The assessment of Bank performance identified areas of weaknesses, mainly in the design and implementation of Specific Objective 3. The PCR had a very strong section on Findings and Recommendations which has relevant lessons for similar projects.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Irrigation Program with Watersheds Approach II			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BO-L1084			
<b>Loan number(s)</b>	3060/BL-BO			
<b>Amount Approved</b>	US\$57,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	None			
<b>Borrower</b>	Government of Bolivia (GoB)			
<b>Executing Agency</b>	Ministry of Environment and Water (MMAyA in Spanish)			
<b>Sector/Subsector</b>	Environment & Natural Resources/ Environment & Natural Disasters – Climate Change Adaptation Policy			
<b>Year of Approval</b>	2013			
<b>Original Closing date</b>	28 Jan 2019			
<b>Actual Closing date</b>	28 Jan 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$77,000,000 (IDB US\$57,000,000, GoB US\$20,000,000)		US\$92,513,171 (IDB US\$53,000,182) GoB US\$39,513,535	
<b>Loan/Grant</b>	US\$<IDB Loan		US\$<IDB Loan / Grant amount>	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
Cancelled amount	--		~US\$4,000,000	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Successful	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Richard Carlos Worden	
<b>Reviewed by:</b>	Veronica Gonzalez Diez	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The General Objective as stated in both the LP and PCR are identical, which is: to increase the agricultural income of rural beneficiary households in a sustainable way by:

Specific Objectives: 1) expanding the area of farmland under irrigation, and 2) improving the efficiency in the use and distribution of water for agricultural purposes.

These activities were also intended to contribute to climate change adaptation efforts in rural areas.

OVE will use the two specific objectives, as stated, to validate the PCR.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

There were two (2) project components:

**Component 1. Investments in the Development of Community Irrigation with a Watershed Approach (Estimated Cost: US\$69.09 million; Actual Cost: US\$88.18).** This component encompassed pre-investment, construction, rehabilitation, and upgrading studies, as well as the supervision of 50 community irrigation systems over 11,400 hectares in seven of the country's departments, aimed at benefiting 7,000 families. It did not include investments within individuals' parcels. The component also encompassed comprehensive technical assistance services with a gender approach.

**Component 2. Development of Strategies and Mechanisms for Irrigation Management with a Watershed Approach (Estimated Cost: US\$2.14 million; Actual Cost: US\$1.14 million).** This component financed support to MMAyA to develop and implement strategies, regulations, and tools. These included: 1) a sector assessment of irrigation and watershed management at the national and department levels; 2) a cross-sector coordination strategy between the Irrigation and Watershed Bureaus within MMAyA; 3) a performance evaluation framework for irrigation; and 4) coordination of the national irrigation water system (SNIR) and the dams inventory databases.

There were no project design changes after project approval.

### 5. RELEVANCE

At entry, the project was aligned with the GoB's development priorities and the country's development needs. The GoB's national development plan (PND 2006-2011), still in effect at the time of project preparation and approval, in section 4.5.1 (*Desarrollo Agropecuario: Sectores Generadores de Ingresos y Empleos*), identified numerous GoB initiatives and programs supporting irrigation for agricultural purposes. The PND stated that irrigation has a "fundamental role" in improving the quality of life and incomes of rural poor as part of its *Plan Nacional de Desarrollo de Riego para Vivir Bien* and accompanying strategy. However, even though this was the second program in a series of similar irrigation projects in Bolivia, it was not among the seven (7) priority sectors listed in the IDB's Country Strategy of 2011-2015, although it was aligned with the transversal objective of climate change adaptation (CCA) through a focus on in terms of water resource management to address water shortages in Bolivia. Throughout most of implementation and at project closure, however, the project was aligned with the three priorities in the Bank's Country Strategy of 2016-2020. These included: (i) increasing the productivity and diversification of the economy; (ii) providing quality public goods and services

## 5. RELEVANCE

(including irrigation infrastructure at the community level); and (iii) reducing vulnerability to climate change and natural disasters, especially in rural areas.

As described in the PCR, the vertical logic of the project presented some limitations on three important aspects considered key to achieving the project's desired results (in terms of productivity) and impacts (in terms of income). These were (i) the project did not sufficiently recognize the resistance/capacity of most farmers to adopt the more sophisticated irrigation systems due to their risk-aversion and lack of resources of purchase them.; (ii) the project did not sufficiently focus on the need to diversify agricultural products towards high value crops; and (iii) the project did not sufficiently strengthen the link between farmers and markets. In addition, the project's design did not provide sufficient support to local counterpart institutions given their limited experience and capacity to implement and coordinate such a project. This had been identified in the CS 2016-2020 as one of the three "main risks" to achieving the goals of the CS at that time

Since the project was aligned with Bolivia's priority development needs and IDB's country strategies, but presented some limitations in its vertical logical, OVE does not agree with Management's rating of Excellent and assigns a rating of Satisfactory instead.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The project reached eligibility in June 2014. Changes to the results matrix were registered at start-up in April 2015 by calculating a baseline for the first Impact Indicator (I-1.1: Average gross margin of production increase per hectare with pressurized irrigation systems was adjusted from US\$ 0 to US\$ 526/ha)

At the same time, the value of increased production was slightly decreased from US\$ 1,358/ha to US\$ 1,322/ha). for Results Indicator R-2.1 and the target for R-2.2 (average percentage increase in production with pressurized irrigation systems) was substantially reduced from 163% to 29%.

Finally, there were three indicators which were included in the loan approval (that is, I-1.2, R-2.1a, and R-2.2a), which had been intended to distinguish traditional ("flood") irrigation systems from mechanized or pressurized ones, which were then dropped in the first PMR (PMR+60days from eligibility) and not reported in the PCR. These indicators were to be included in an upcoming impact evaluation.

The project was never formally restructured.

**Table 1. OVE's Result Analysis**

Resultado/Indicador	LB	Meta	Alcance	Porcentaje de cumplimiento	Observaciones	
<b>SO1 Aumentar la superficie agrícola bajo riego</b>						
R.1.1 Superficie bajo riego tecnificado (Ha)	9,440 (P)	15,843	13,882	0.69	69%	El PCR reporta cumplimiento del 87.62% Tanto la Evaluación final como al Evaluación ex-post de la Asistencia Técnica (AT) reportan un nivel de uso efectivo muy bajo del riego tecnificado entre los beneficiarios.
R.1.2 Superficie bajo riego tradicional (ha)	294,481	299,487	307,183	2.5	100%	

## 6. EFFECTIVENESS

R.1.3 Superficie optima bajo riesgo (Ha) (promedio por grupo de regantes)	10	133	135	1.02	100%	El indicador calculó un promedio desestimando los extremos.
<b>SO2 Mejoramiento en la eficiencia en el uso y distribución de agua para fines agropecuarios</b>						
R.2.1 Valor de la producción por hectárea (sistema tecnificado) (Ha)	1,358 (P) 1,322 (A)	3,567 (P) 2,856 (A)	4,494	2.09	100%	Los datos reportados en el PCR son "preliminares" dado que los cálculos se hicieron sobre la información de una muestra de 25 proyectos de los 30 proyectos para los que se recabó información en el contexto de la Evaluación ex-post de la AT. De acuerdo con los datos de la evaluación del impacto del PRONAREC I, estas cifras podrían estar sobreestimadas (PCR p.11)
Nota: El aumento en el valor de la producción se puede dar vía un aumento en la productividad por hectárea o por cambios en el uso del suelo que surgen cuando los agricultores siembran cultivos más lucrativos.						
R.2.2 Incremento porcentual en la productividad promedio de los beneficiarios (sistema tecnificado) (%)	0	163 (P) 29 (A)	32	1.1	100%	
R.2.1a Valor de la producción por hectárea (sistema tradicional) (Ha)	1,294	2,927				Estos indicadores no se ingresaron en el PMR+60 y por lo tanto no se midieron y no se reportaron en el PCR.
R.2.2a Incremento porcentual en la productividad promedio de los beneficiarios (sistema tradicional) (%)	0	126				
R.2.3 Porcentaje de eficiencia en el uso del agua en los sistemas de riego <i>convencional</i> (%)	25	75	68	0.86	86%	El PCR reporta erróneamente un cumplimiento del 90.67%. Estos datos también son preliminares y basados en los datos de la Evaluación Ex-post de la AT y las estimaciones de los Asistentes técnicos.
Nota: Eficiencia es el volumen de agua utilizado en finca sobre el volumen total de agua captado por sistema						
R.2.4 Porcentaje de eficiencia en el uso del agua <i>promedio</i> en los sistemas de riego tecnificado (%)	25	50	48	0.92	92%	El PCR reporta cumplimiento del 96.00%. Estos datos también son preliminares y basados en los datos de la Evaluación Ex-post de la AT y las estimaciones de los Asistentes técnicos.
R.2.5 Cantidad de gobernaciones que utilizan el SNIR para la planificación y toma de decisiones (#)	0	7	4	0.57	57%	Estas incluyen las gobernaciones de Chuquisaca, Tarija, La paz and the SENARI (coordinated by the MMAyA).
R.2.6 Pagina web del SNIR funcionando con los tres sistemas disponibles para el público (#)	0	1	1	1	100%	La Plataforma se encuentra disponible y actualizada.
<u>Specific Objective 1: expand the area of farmland under irrigation</u>						

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR states that two of the three (3) results indicators under the 1<sup>st</sup> Specific Objective were fully met. These were for: areas using traditional (flood) irrigation (R-1.2), and for “optimal” areas under irrigation (R-1.3). Conversely, the first indicator (R-1.1: areas using pressurized irrigation) only reached 69.4% of its target, although the PCR incorrectly stated this as 87.6%. The PCR rated the effectiveness of SO-1 as having been “Satisfactory.” However, regarding SO-1, the Ex-post Evaluation of the Technical Assistance (based on the review of a non-random sample of 30 -of the 76- projects chosen by the implementing agency: MMAyA) and the Final Evaluation (Valdivia, 2019) (based on a review of a sample of 25 of the 30 projects included in the Ex-post Evaluation) noted that, in many cases, the pressurized systems were actually not being fully utilized, and that flood irrigation was being used instead by many farmers. This was due to a variety of reasons stated in both evaluations, the principal being farmers’ lack of familiarity with such systems (risk-aversion) and the lack of sufficient resources to buy and use the required complementary equipment, or lacking other incentives such as supplemental technical assistance, so they would fully utilize such systems. Therefore, OVE does not find it credible that the first indicator reached a level of achievement sufficient to qualify the overall achievement of SO-1 as fully achieved (80% combined average). Therefore, OVE rates SO-1 as “Partly Unsatisfactory.”

*Specific Objective 2: to improve the efficiency in the use and distribution of water for agricultural purposes.*

According to the RM in the PCR, only one (1) of the six (6) results indicators under the 2<sup>nd</sup> Specific Objective (SO-2) was not met. This was R-2.5: the number of GoB agencies using the national irrigation database system (SNIR, now called the SIARH) for decision-making purposes. Three (3) of the other five (5) results indicators met their targets (R2.1, R2.2, and R2.6), while the other two indicators (R2.3 and R2.4) nearly met their targets (>80%). Two results indicators (R2.1a and R2.2a) were not included in the PMR+60 and therefore were not measured: increased production value and average gain in productivity for traditional irrigation systems. OVE noted, however, that while the value of production generated on those farms using “mechanized” or “pressurized” irrigation systems was more than double the targeted gain (R2.1), the acreage utilizing those systems was low (R1.1) and the percentage increase in average productivity (R2.2) was far less than the original target at approval (it was reduced from a 163% increase in productivity to only 29% with the actual increase in productivity eventually reaching 32%). Finally, OVE noted that the PCR data for most of the result indicators in SO2 was “preliminary” in that it was only based on a non-random sample of 30 out of 76- projects chosen by the implementing agency for the Ex -post Evaluation. The PCR mentioned that an impact evaluation will be carried out (delayed by the Covid pandemic). Therefore, given that achievement result for SO2 was above 80% OVE rates SO-2 as “Satisfactory”. However, OVE noted that the PCR only presented preliminary data on results based on a non-random sample of projects and that two indicators were not measured (because they were erroneously dropped in the first PMR). In addition, the private investments within the boundaries of individual farms to increase the irrigation areas, the diversification of production with higher value crops, and the connection of farmers with viable markets were all “resultados adicionales” that were added to the “Theory of Change” in the PCR, were not included in the Results Matrix of the LD and were not measured in the PCR.

Finally, the attribution analysis, which used the impact evaluation of the previous project (PRONAREC I: the first phase of the project, which had a similar theory of change and was implemented under similar conditions) still appeared to be plausible and relevant.

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR also identified some positive, but unquantified, results in terms of migration and food security that were not foreseen.

Summarizing, since OVE rated SO-1 "Partly Unsatisfactory" and SO-2 as "Satisfactory" but noted that the PCR only presented preliminary data and that two indicators were not measured because they were erroneously dropped in the first PMR, the overall effectiveness rating for Effectiveness is "Partly Unsatisfactory", which differs from Management's "Satisfactory" rating.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR estimated a Cost/Benefit Analysis using data and assumptions of the previous project (PRONAREC-I) to estimate the incremental benefits for PRONAREC-II because they had not been able to collect field data for an impact evaluation due to Covid prohibitions.

In this analysis, the benefit contemplated has been the increase in the Gross Operating Margins (MBE in Spanish) of the beneficiary households, attributable to the execution of the Program, which is a parameter that groups the following impacts: i) an increase in the value of agricultural production of the beneficiary households, derived from an increase in agricultural cycles, improvements in agricultural productivity, an increase in the area under irrigation, and changes in the crops cultivated or greater access to markets; and ii) an increase in the non-recurring costs of investments and activities of the Program's execution, as well as the recurring differential costs of inputs and operation and maintenance (O&M) of the irrigation systems, after its completion, that are necessary for the generation of economic benefits in the long term. It should be noted that the results of the impact evaluation were expressed in terms of MBE per beneficiary household, while the indicator in the results matrix was expressed in terms of MBE per hectare. The CBA used the same 15-year timeframe that had been used in the Ex-Ante Economic Analysis, and a discount rate of 12%.

The net present value of economic benefits was calculated at \$265,055 with a cost/benefit ratio of 1.005 and an IRR of 12.1%, just over the discount rate. The PCR states that sensitivity analyses were performed for two key factors: variations in the incremental annualized difference of the gross operating margins of beneficiary farmers, and the average cost of public expenditures for irrigation per hectare. According to the PCR, these analyses showed that even small changes in either one of those two key factors lowered the cost/benefit ratio below one (1). However, the actual data on the sensitivity analysis is not included the CBA Ex-post Annex. Despite this, the PCR rated efficiency as "Excellent."

The project was rated Satisfactory in PMRs. However, some factors mentioned in different sections of the PCR point to issues that would have affected efficiency, such, the lack of the required expertise and coordination between implementing agencies, and the need for additional resources (US\$15 millions) to achieve the original targets. In addition, although the IRR of the project was just over the discount rate and PCR mentioned a sensibility analysis performed, not actual data on this exercise is presented in the PCR or the CBA Annex. Therefore, OVE rates efficiency as Satisfactory

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

The PCR noted that around 5 of the 76 projects were not in operation and the ex post evaluation found that many others (around half from the sampled projects) were having operational problems. The final evaluation also found that most beneficiary farmers had been hesitant to “internalize” the potential benefits from using newer irrigation systems or to switch to higher value crops, which they characterized as “marginal.” Therefore, it appears that the primary risks to the continuation of project outcomes being sustained and expanded are: (i) limited effectiveness of technical assistance being provided to farmers encouraging them to better utilize, or convert to, more efficient pressurized irrigation systems or higher value crops; (ii) inadequate maintenance of existing irrigation networks of canals and other irrigation infrastructure works that convey water to those beneficiary farms; (iii) insufficient “business” accompaniment assistance to farmers coupled with agricultural technical assistance so they better understand markets and utilize that information to increase their incomes from those potentially higher value crops; (iv) weak institutional capacity and continuity (i.e., high turnover) among ‘ag extension’ staff to provide reliable services to farmers that they can depend on and trust; and (v) low repayment levels by beneficiaries and organizations accessing irrigation water provided by the project.

In terms of the implementation of the five (5) environmental and social safeguards that were triggered (i.e., OP-102, OP-761, OP-710, OP-703, and OP-765), their performance was poor with partially unsatisfactory (ESG Report May 2020) and fully unsatisfactory (ESG Report November 2019, May 2019) ratings throughout most of the project’s implementation. The main issues of Safeguard non-compliance involved locating irrigation infrastructure works within protected areas (7 projects with components in PA), the construction of a dam project over 15 m high which, due to the magnitude of its potential environmental and social impacts, should have been classified as Category A project, revegetating with non-native plant species (in 23 projects), worker and community health and safety issues, and “lax” monitoring of project activities that allowed these contractual violations to go on uncorrected for most of the project’s implementation.

ESG performed its supervision functions, albeit slowly and late in the project due to the poor monitoring and reporting of instances of non-compliance by the M&E team within MMAyA. ESG’s involvement resulted in corrective actions being taken by the implementing agencies (MMAyA and FPS) to address those infractions, but late in the process. The last ESG Report (December 2020) rated ESG performance as partially Satisfactory due to progress on implementing a corrective action plan, which consisted of workshops of the new dam safety tool developed by ESG and MMAyA and the improvement of technical guidelines on reforesting with native species, preparing risk management plans, measures for final disposal of wastes, and security measures (i.e., signaling). However, the environmental and social risks remained substantial mainly due to the identification of environmental liabilities, high turnover in the Irrigation Boards (Juntas de Regantes), and their lack of resources and capacity to apply the ESMP during project implementation.

Thus, OVE concurs with Management and rates Sustainability as “Partially Unsatisfactory” given that there remain significant unmitigated risks to the continuation of results and the safeguard compliance issues have throughout most of the project implementation.

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The general objective of PRONAREC-II to increase the incomes of rural agricultural families in a sustainable way was aligned with Bolivia's national development plans and priorities at entry and throughout implementation to the project's closure in early 2019. However, the two specific objectives to increase the cultivated area under irrigation and to improve the efficient use and distribution of water for agricultural purposes was only partially aligned with the strategic objectives in the Bank's country strategies of 2011-2015 and 2016-2020. The vertical logic of the project's design was flawed and did not anticipate and account for the capacity/resistance of many farmers to adopt the more water-efficient "pressurized" irrigation systems or to switch to higher-value crops. As a result, adoption rates remained low for those irrigation systems and crops. Thus, OVE does not agree with Management rating of Excellent and rates **Relevance** as "Satisfactory."

In terms of **Effectiveness**, while two of the three indicators (R1.2 and R1.3) for Specific Objective (SO-1) were fully achieved, (R1.1) was only partially achieved (69%), as confirmed in both the final and ex-post evaluations (pointing to a limited effective use of those systems). Thus, OVE rated achievement of **SO-1 as "Partly Unsatisfactory."**

Under SO-2, the percentage of increased efficiency in water use under both "tecnificado" and "tradicional" irrigation systems was measured and almost met for R2.3 (86%) and R2.4 (92%). The target for the increased value of production per hectare for "sistema tecnificado" (R2.1) was far exceeded while the percentage increase in average productivity for beneficiaries of "sistema tecnificado" (R2.2) was also fully achieved. R2.5 was fully achieved while R2.6 only reached 57%. Achievement of **SO-2 was "Satisfactory"**. However, as mentioned in the PCR, the calculations for most indicators were preliminary and based on data from a sample of projects selected by the implementing agency. Two results indicators (R2.1a: value of production per hectare, or for R2.2a: percentage increase in average production) for "traditional" irrigation systems having been dropped in the PMR+60, leaving valuable evaluative information missing until a planned impact evaluation will be conducted. Thus, OVE rated **overall effectiveness as "Partly Unsatisfactory".**

**Efficiency** was rated as "Excellent" by Management, but OVE rated it as "**Satisfactory**". The ERR was (barely) above the discount rate (12%), The PCR does not present data on the sensitivity analysis. In addition, other issues identified in the PCR indicated low efficiency.

Finally, **Sustainability** was rated as "**Partly Unsatisfactory**" by Management. OVE concurs with this rating given there remain significant unmitigated risks to the continuation of results (i.e., underuse of pressurized irrigation systems, continuation of maintenance for their proper operation, weak institutional capacity, etc.) as well as safeguard compliance issues throughout most of the project implementation.

Thus, the Overall Rating of PRONAREC-II is "**Partly Unsuccessful**

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Despite being the second operation of a series, OVE found that the quality of the technical proposal for PRONAREC II presented some flaws in its theory of change and vertical logic, as mentioned above. In addition, the design of the operation placed too much responsibility under MMAyA and FPS's purview without sufficient technical assistance resulting in E&S safeguard non-compliance and the collapse of the Timboicito dam (due to extraordinary precipitation),

## 10. BANK'S PERFORMANCE

which had to be rebuilt and locating irrigation canals far away from beneficiary farms. Therefore, OVE rates the Quality of Preparation as “**Partly Unsatisfactory**”.

The Quality of the Bank's performance during implementation was also flawed. For example, due to the over-reliance on a specially created unit (UCEP) within MMAyA system that was put in place, nearly one-third (23/76) of the irrigation projects were reforested with non-native plant species, seven (7) water intakes were constructed within protected areas, and the 30% minimum participation rate of women in recipient irrigation associations was not reported. As a result of limited supervision by the Bank, these issues of Safeguard non-compliance were not acted upon until late in project implementation (2018). In addition, the lack of well-timed collaboration between MMAyA and the FPS could have been avoided or reduced through more upfront work by the Bank's project team to facilitate that coordination. Therefore, OVE does not concur with the “Satisfactory” rating for supervision given by Management due to these significant shortcomings. Therefore, OVE rates the Quality of Preparation as “**Partly Unsatisfactory**”.

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

In terms of the borrower performance, OVE found the borrower's commitment to the project (the 2<sup>nd</sup> in a series of three thus far) to be solid, as evidenced by a significant increase (almost doubled) in its financial commitment to the project of an additional US\$ 19.5 million above the projected amount at approval of US\$ 20 million. However, there were a number of significant shortcomings identified, such as inadequate consultation with and involvement by beneficiary farmers, irrigation associations, and municipalities that were not even aware of the project's launching or activities in their areas. Water infrastructure designs were not adequate in many cases due to lack of experience and limited technical capacities of counterpart staff. A number of irrigation systems were proposed without being ready for construction, and others were poorly designed or located, requiring additional technical and financial resources to be dedicated by the government. The lack of counterpart experience and expertise coupled with lax M&E reporting resulted in serious non-compliance of the Bank's Safeguard policies in protected areas and natural habitats as well as worker and community health and safety issues. There were long delays in correcting many of these issues. In addition, throughout project implementation, there was a lack of effective coordination and collaboration between the technical assistance provided by MMAyA and the market-oriented “accompaniment” assistance (provided late in the project) by FPS that undermined the credibility of this assistance. Finally, there were delays in closing the project due to delays in contracting independent external audits of the project. All of this results in OVE rating the Borrower's Performance as “**Partly Unsatisfactory**”.

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The “lessons learned” were summarized in Table 6 of the PCR as “Findings and Recommendations.” They included five “dimensions” (technical, organizational and managerial, public access and participation, fiduciary, and risk management), 22 findings, and 37 recommendations, most of which were well thought-out and would be useful to adopt in PRONAREC-III, which is currently underway.

To summarize only the most important findings and recommendations, in the technical dimension The PCR emphasize the importance of upgrading the technical design of pressurized irrigation systems and dam construction to ensure their structural integrity and ultimate utility to

## **12. LESSONS LEARNED**

end-users. Secondly, we would note the importance of providing additional assistance to beneficiary farmers to encourage them to adopt more water-efficient irrigation systems and switch to other non-traditional, but potentially higher-value crops. We also note the importance attached to better integrated watershed management practices in a changing and less predictable climate.

In the organizational/managerial dimension, the PCR identified the need for greater ‘buy-in’ by senior decision-makers in maintaining information systems (SIARH in this case) that can help them make better informed decisions and corrective actions when required. Secondly, greater effort needs to be placed on active participation and “socialización” of infrastructure programs like PRONAREC among beneficiaries and other local stakeholders in farmer associations and municipalities.

Segueing to the public access and participation dimension, the PCR emphasize the need to improve the quantity and quality of women’s participation as well as their access to financing, information, and leadership roles.

Along the fiduciary dimension, the PCR highlights that *realistic* timeframes and “provisional” (vs. “definitiva”) payments need to be included in infrastructure works contracts that build in enough time to test them before final payments are made. Secondly, regarding the fact that bureaucratic government procedures to conduct final external audits and/or return unused project funds were overly laborious and time-consuming, the PCR emphasizes that explicit procedures and clear agreements should be included in legal loan documents.

Finally, under the “management of risks” dimension, the PCR mentions the need of a national dialogue to fully discuss different levels of protection and acceptable uses in different parts of protected areas, including buffer zones (“zonas de amortiguamiento”) surrounding protected areas.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR was clear, concise, informative, and well-organized. It followed the PCR Guidelines and provided valuable insights for purposes of accountability while also presenting a comprehensive set of thoughtful “Findings and Recommendations” that provided valuable lessons that could be used in the follow-on PRONAREC-III project. The views and perspectives of various stakeholders were presented. However, due to COVID restrictions it was not possible to carry out the program’s impact evaluation as planned; thus, the PCR presents somehow incomplete information about progress made toward achieving project’s objectives since this section is mainly based on preliminary data from a non-random sample of projects. The PCR quality overall was Good

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	La Paz - El Alto Highway Rehabilitation			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BO-L1093			
<b>Loan number(s)</b>	2981/BL-BO			
<b>Amount Approved</b>	\$35,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de Inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>	-			
<b>Borrower</b>	Estado Plurinacional de Bolivia			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV)			
<b>Sector/Subsector</b>	Transporte			
<b>Year of Approval</b>	2013			
<b>Original Closing date</b>	31 Diciembre 2017			
<b>Actual Closing date</b>	31 Diciembre 2018			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$35,000,000 (IDB US\$35,000,000, GO BO US\$0)		US\$43,759,624.40 (IDB US\$35,000,000, IDB US\$8,759,624.40*)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$35 IDB Loan			US\$35 IDB Loan
<b>Co-financing</b>	US\$0			US\$0
<b>Cancelled amount</b>				US\$0

\*Nota: este monto proviene del préstamo BO-L1102

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Partly Unsuccessful	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Partly unsatisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Claudia Figueroa	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

Según lo establecido en la propuesta de préstamo el objetivo general del proyecto era mejorar las condiciones de tránsito de la autopista La Paz - El Alto (ALPEA), reduciendo los tiempos y costos de viaje, y los niveles de accidentalidad, a través de la rehabilitación y mejora de la vía, lo cual favorecería el desarrollo económico local y regional. El contrato de préstamo usó este mismo objetivo general. En la propuesta de préstamo no se definieron objetivos específicos.

El PCR desagregó el objetivo general en tres objetivos específicos que son consistentes con los resultados esperados definidos en la matriz de resultados del proyecto.

Para efectos de esta validación OVE usa los objetivos específicos definidos en el PCR de la siguiente manera:

#### Objetivos específicos:

1. Reducir la accidentalidad en el tramo carretero
2. Reducir el costo de operación anual vehicular en el tramo carretero
3. Reducir el tiempo promedio de viaje en el tramo carretero

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

El proyecto preveía los siguientes componentes:

**Componente 1. Obras civiles y seguridad vial (monto original \$29.38 millones; monto ejecutado \$34.03 millones).** Financió la rehabilitación y mejora de la ALPEA en una longitud de 10,6 km (en ambos sentidos) desde el distribuidor montes en La Paz hasta la estación de peaje llegando a El Alto.

**Subcomponente 1.1 Obras civiles.** Financió las obras necesarias para la implantación, en toda la extensión de los 10,6 km, de dos carriles más una berma por sentido, donde la berma tendría las mismas especificaciones técnicas de un carril y funcionaría en el futuro como un tercer carril. Adicionalmente, financió la reconstrucción del sistema de drenaje, la renovación de instalaciones eléctricas y el sistema de iluminación, entre otros, como también actividades de mitigación socioambiental contempladas en el Informe de Gestión Ambiental y Social.

**Subcomponente 1.2 Seguridad vial.** Financió medidas enfocadas en la seguridad vial en la autopista, incluyendo: i) construcción de paraderos; ii) nuevas pasarelas peatonales; iii) mejoras a accesos, puentes y distribuidores de tráfico vehicular; iv) señalización; v) vallado; vi) reductores de velocidad; y vii) paradas de emergencia, entre otros. Se incluyó también el financiamiento del plan de comunicación.

**Componente 2. Administración y supervisión (monto original \$2.63 millones; monto ejecutado \$0.96 millones):** financió los costos de: i) la administración y fiscalización del proyecto por parte de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC); ii) la supervisión de las obras; y iii) la auditoría, el seguimiento y evaluación del proyecto de acuerdo a los lineamientos del Plan de Seguimiento y Evaluación.

Se realizaron tres contratos modificatorios que no alteraron los objetivos de desarrollo del proyecto y por tanto no fue objeto de reformulación que requiriera de aprobación por parte del Directorio.

El primer contrato modificatorio ajustó el diseño y especificaciones técnicas de la obra, entre otros aspectos, sin modificar el plazo ni monto, pero ajustando el cronograma.

El segundo correspondió a "Obras Complementarias del proyecto de Rehabilitación de la Autopista La Paz - El Alto" que tuvo por objeto: (i) redistribuir las cantidades de construcción, (ii) incorporar nuevos ítems y aprobar nuevos precios unitarios, (iii) ampliar el plazo de conclusión de la obra hasta el 15 de diciembre de 2018). Como parte de este contrato modificatorio se incrementó el monto total del proyecto a \$42,7 millones financiados US\$35 millones por esta operación (BO-L1093) y US\$

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

US\$8,759,624,40 adicionales financiados por el proyecto (BO-L1102) aprobado en 2015 que se utilizaron para complementar los costos de las obras (PCR notas al pie 1 y 2).

El tercer contrato modificadorio incorporó ajustes adicionales al diseño de la obra, redefinió plazos para la implementación de temas ambientales e incorporó un contrato de cierre, entre otros temas.

No hubo cambios en las metas planteadas para los indicadores de resultados, a pesar de que hubo cambios a nivel de los productos derivados de las modificaciones contractuales.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with the country's development needs**

- El objetivo del proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Como explica el PCR y la propuesta de préstamo, la infraestructura vial es fundamental para la competitividad de Bolivia, disminuyendo los costos de transporte. Además, como explica la propuesta de préstamo, la vía que se financió había llegado a la etapa final de su vida útil presentando condiciones inadecuadas de operación que sólo empeorarían con el tiempo. El mal estado de la vía además generaba malas condiciones de circulación, baja seguridad vial, y mayores inversiones en mantenimiento.
- El proyecto estuvo alineado en su diseño con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011 que promovió inversiones eficientes en infraestructura vial, y con el Plan de Gobierno (PG) 2010-2015 que estableció que la intervención vial buscaría, entre otros objetivos, mejorar la infraestructura en áreas productivas con vistas a mejorar su competitividad.

##### **2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals**

- El préstamo 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 proyecto estuvo alineado claramente con el segundo objetivo pues buscaba mejorar la ALPEA, que es parte de la RVF.
- El préstamo estuvo alineado parcialmente con la EBP 2016-2020, vigente durante la implementación y el cierre del proyecto. Esta EBP identificó tres áreas prioritarias, una de ellas la de mejorar la productividad y diversificación de la economía. Dentro de esta área se definió el objetivo estratégico de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos donde se 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 cambio de enfoque de la EBP que prioriza la red secundaria y terciaria, en vez de la red fundamental donde estaba ubicado el proyecto de la ALPEA.

##### **3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities)**

- El diseño del proyecto estuvo alineado con sus objetivos y contó con lógica vertical. Con este proyecto se buscó mejorar las condiciones de tránsito de la ALPEA en términos de reducción de la accidentalidad, reducción del costo y de los tiempos promedio de viaje mediante obras civiles y de rehabilitación, y acciones de seguridad vial.
- El PCR consideró que hubo problemas con la lógica vertical del proyecto y otorgó una calificación de parcialmente insatisfactoria por causa de la inclusión de un indicador de resultados en la MR relativo al porcentaje de usuarios del aeropuerto que usan la autopista. El PCR plantea que este indicador no tendría un vínculo causal con el objetivo específico de reducción en los tiempos de viaje y que el aumento en el flujo de usuarios podría afectar negativamente los tiempos de viaje. OVE considera que no se trata de un problema de lógica vertical como aduce el PCR, sino de una falla en la MR ya que este indicador sería de impacto

## 5. RELEVANCE

en la medida en que los tres resultados esperados (reducción de tiempos, de costos y de accidentes) contribuiría a un aumento de usuarios de la vía. Además, la explicación del diagrama de lógica vertical que presenta el PCR relacionó de manera incorrecta el indicador de “Porcentaje de usuarios del aeropuerto que utilizan la autopista” con el objetivo de específico de reducción de tiempos de viaje.

- El diseño del proyecto se vio modificado lo que resultó en un incremento en el monto de la obra de un 25,7%. Se aplicaron nuevas tecnologías para mejorar la durabilidad modificando la solución estructural del pavimento. Sin embargo, no queda claro por qué estas modificaciones fueron necesarias, y, en caso de serlo, por qué no fueron contempladas desde un inicio, lo que indicaría un problema de diseño en el proyecto. Tampoco queda claro si estas modificaciones se justificaban en el escenario de menor demanda debido a la vía del teleférico.

Con base en lo anterior OVE califica relevancia como **satisfactoria**, a diferencia de la calificación parcialmente insatisfactoria otorgada por la Administración.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

La Administración usó las guías de 2018 para la preparación del PCR.

El proyecto fue aprobado el 12 de septiembre de 2013 y alcanzó elegibilidad el 20 de agosto de 2014. De acuerdo con las guías de 2020, los cambios realizados a la matriz de resultados hasta 60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad (MR60d), serán considerados para esta validación. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y/o la medición de sus resultados.

### 1. OVE assessment by objective and rating

Cabe notar que la información respecto al avance en los indicadores de resultado proviene del PCR ya que ni el PMR al cierre (se verificó tanto el PMR de Ene-Jun 2021, como los de los ciclos anteriores Ene-Dic 2020 y Ene-Dic 2019) ni Convergence contienen la información de avance de los indicadores de resultado.

#### Objetivo específico 1: Reducir la accidentalidad en el tramo carretero intervenido

El PCR presentó cuatro indicadores adaptados a la información presentada en el informe de accidentabilidad de septiembre de 2019 realizado por ABC (EEO#2 del PCR). En ese informe se estimó una línea de base para el año 2013 a partir de datos de accidentes en el Departamento de La Paz y ponderadores que permitieron extrapolar los resultados de muertes y lesionados en accidentes en la autopista. Aunque el informe no explicita la forma en que se estimaron los ponderadores, los resultados obtenidos luego de realizar la extrapolación son coherentes con los datos presentados de muertes, usuarios heridos y peatones heridos en la ALPEA de los años 2016 a 2019 incluidos en el mismo informe (ya que no se presentó información anterior a 2016 para la ALPEA).

El informe EEO#2 utilizó el número de personas muertas y heridas al año en accidentes de tránsito en el Departamento de La Paz para el año 2013 (mostrando datos disponibles de los años 2010 a 2015). Con la información disponible fue posible agrupar las diferentes clases de personas en dos: **usuarios** (que incluye pasajeros, conductores, motociclistas, motoristas, ciclistas, auxiliar/ayudante, conductores sin documentación) y **peatones**. En el caso de las muertes en la ALPEA, se estimó un total de 3 muertes para 2013 (obtenido de multiplicar el valor de 579 personas muertas en accidentes de tránsito de 2013 en el Departamento de La Paz por el ponderador 0,5%). Además, se estimaron 52 “usuarios lesionados” para 2013 (que surgió de multiplicar 3624 usuarios lesionados en el Departamento de La Paz por el ponderador 1,4%), y que para OVE ese valor sería 51 “usuarios

## 6. EFFECTIVENESS

lesionados". También se estimaron 10 "peatones heridos" para 2013 (que surge de multiplicar 2489 peatones heridos en el Departamento de La Paz por el ponderador 0,40%).

La Tabla que sigue presenta la evaluación de los indicadores presentados en el PCR.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2019)	Valor alcanzado (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
1.1 Reducción de accidentes con fatalidades por año (muertes)	%	0%	2013	10% (PCR) 33% (OVE)	33%	100	100
1.2 Reducción de accidentes que involucran lesiones para los usuarios (usuarios heridos o lesionados)	%	0%	2013	10%	31%	100	100
1.3 Reducción de accidentes que involucran lesiones o fatalidades en peatones	%	nd	2013	10%	nd	0	100
1.4 Reducción de accidentes que involucran lesiones o fatalidades en peatones de sexo femenino	%	nd	2013	10%	nd	0	100

Nota: nd: No disponible.

Debe señalarse que:

- El indicador 1.1 consignado en la MR60d y en la MR al cierre fue "Número de accidentes con fatalidades por año".
- El indicador 1.2 consignado en la MR60d y en la MR al cierre fue "Número de accidentes que involucran lesiones para los usuarios".
- El indicador 1.3 consignado en la MR60d y en la MR al cierre fue "Número de accidentes que involucran lesiones o fatalidades en personas".
- El indicador 1.4 consignado en la MR60d y en la MR al cierre fue "Número de mujeres que son parte de un accidente de tránsito".

La tabla anterior incluye los indicadores presentados en el PCR, que serían coherentes con la unidad de medida (%) definida originalmente en la MR60d y con los resultados del informe EEO#2 de septiembre de 2019.

Sin embargo, debe señalarse que, con base en los datos del informe EEO#2, el indicador 1.1 se refiere a "reducción de muertes en accidentes de tránsito" (no "accidentes con muertes", como debería interpretarse según la manera en que ha sido escrito), razón por la que OVE incluyó la palabra (muertes) entre paréntesis en la definición del indicador de la tabla anterior. Por otra parte, considerando el número de muertes en 2013 (línea de base) estimado igual a 3, la meta de reducción del 10% no resulta razonable, debería ser al menos del 33% (que significa reducir al menos una muerte). Este es un problema que surge por no haber relevado los valores de los indicadores originalmente consignados para la línea de base en la etapa de diseño de la operación. El valor del indicador para el año 2019 fue de 2 (según datos de la Sub-Gerencia de Conservación Vial del ABC), evidenciando una disminución del 33%.

Asimismo, con base en los cálculos realizados en el informe EEO#2, el indicador 1.2 se refiere a "reducción del número de usuarios lesionados" (no "accidentes con usuarios lesionados", como debería interpretarse según como ha sido escrito en el PCR), razón por la que OVE incluyó la frase (usuarios heridos o lesionados) entre paréntesis en la definición del indicador de la tabla anterior. El valor estimado de ese indicador para el año base (2013) fue igual a 51 (según cálculo de OVE, que surge de multiplicar 3624 usuarios lesionados en el Departamento de La Paz por el ponderador 1,4%) o a 50 ó 52 según el informe EEO#2 (reporta dos valores diferentes). El valor del indicador para el

## 6. EFFECTIVENESS

año 2019 fue de 35 (según datos de la Sub-Gerencia de Conservación Vial del ABC), evidenciando una disminución del 31% (en el PCR se indica reducción de 30%, acorde al valor de 50 del EEO#2).

Los datos presentados en el PCR para el indicador 1.3 se calcularon considerando el “número de peatones heridos o lesionados” para 2013 (línea de base) y el “número de peatones muertos y lesionados” para 2019 (valor alcanzado), por lo tanto, no existe coherencia entre los dos indicadores y no es posible obtener el porcentaje de reducción alcanzado. OVE no considera válida la medición realizada para este indicador.

El indicador 1.4 presentado en el PCR se calculó con base en estimaciones del número de mujeres tanto para 2013 (línea de base) como para 2019 (fin del proyecto), considerando que el 50% del total son mujeres y no fue medido. OVE no considera válidos los valores presentados para este indicador. Además, originalmente en la MR60d el indicador se refería a mujeres que son parte de un accidente de tránsito, no a peatones únicamente.

Cabe mencionar además que, para mejorar la claridad de exposición y evaluación de estos indicadores relacionados al objetivo de reducir la accidentalidad en el tramo carretero, sería mejor utilizar indicadores de resultado en términos de número de accidentes, número de muertes o número de lesionados en lugar de porcentaje de reducción. A continuación, se presenta una tabla con los primeros dos indicadores redefinidos que, de acuerdo a la forma de medición en el EEO#2, permitirían calcular el porcentaje de logro de las metas de manera más clara.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2019)	Valor alcanzado (2019)	% Logro
1.1 Número de muertes por año en la ALPEA	unidad	3	2013	2	2	100
1.2 Número de usuarios lesionados en accidentes en la ALPEA	unidad	51	2013	46	35	100

En suma, dado que el logro promedio de los cuatro indicadores de resultado presentados en el PCR fue de 50%, y considerando que los efectos de los indicadores 1.1 y 1.2 pueden atribuirse al proyecto, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

### **Objetivo específico 2: Reducir el costo de operación anual vehicular en el tramo carretero.**

El PCR presentó un indicador para evaluar el cumplimiento del objetivo específico.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2018)	Valor alcanzado (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
2.1 Ahorro en costo de operación vehicular	Valor actual del flujo de fondos con periodo de análisis de 22 años (US\$ millones)	0	2013	298	28.30	9	9

En la MR60d, el indicador se definió como “Ahorro en costo de operación vehicular anual”, con unidad de medida US\$ millones/año. El valor de la línea de base es cero dado que antes de ejecutar las obras de la autopista no hay “ahorro” de costos de operación de vehículos. El PCR explica que la meta original se estableció en U\$S298 millones y correspondió al valor actual de los ahorros de costos de operación de vehículos que transitan por la autopista a lo largo de todo el horizonte temporal de análisis (22 años) de la evaluación económica ex ante realizada. Se argumenta que este alto valor de la meta se derivó de que en la evaluación económica ex ante, la situación sin proyecto sobreestimó el deterioro de la vía a lo largo del tiempo, es decir, no consideró apropiadamente la situación sin proyecto “optimizada”. Un excesivo deterioro de la vía en la situación sin proyecto implica que al realizar el análisis de evaluación económica, que compara la situación con proyecto versus la situación sin proyecto, los ahorros de costos de operación de vehículos por mejorar la

## 6. EFFECTIVENESS

carretera resultan sobrevalorados. Además, los pronósticos de tránsito fueron siempre crecientes en el tiempo llegando a 59,252 vehículos diarios en 2019.

El valor alcanzado se obtuvo de la evaluación económica ex post realizada, en la que se evidenció una disminución del tránsito de vehículos con respecto al tránsito esperado (y pronosticado en la evaluación ex ante). Así, por ejemplo, en 2019 el tránsito vehicular fue de 31,152 vehículos diarios.

El PCR explica también que el costo unitario de operación de los vehículos (es decir, por km recorrido por vehículo de la flota tipo) en promedio se redujo un 18% tras la ejecución de las obras y presenta en el Anexo I un detalle de la reducción del “costo de operación / veh-km” por tipo de vehículo.

Cabe señalar, que no se considera apropiado lo que indica el PCR con respecto a que el valor alcanzado de US\$28.3 millones estaría conformado por los ahorros de costos generalizados de viaje (costos de operación de vehículos y de tiempos de viaje), dado que el valor actual de los ahorros de tiempo de viaje fue de US\$13,52 millones en la evaluación económica ex post y que habría que adicionar a los US\$28.3 millones para obtener los ahorros de costos generalizados de viaje.

OVE destaca que la práctica habitual y recomendada para presentar este indicador es consignar como valor para la línea de base el costo operativo/km de cada tipo de vehículo o de una flota tipo, en la situación sin proyecto antes de realizar las inversiones, y para el valor de la meta utilizar el valor unitario (costo operativo/km) tras la finalización de las obras, con la carretera operando con las mejoras ya realizadas.

Dado que el logro del único indicador presentado en el PCR fue de 9%, y considerando que sus efectos se atribuyen al proyecto, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

### Objetivo específico 3: Reducir el tiempo promedio de viaje en el tramo carretero

El PCR presentó un indicador para evaluar el cumplimiento del objetivo específico. Aunque según lo reportado en el PCR Checklist (EER#3), se incluyeron dos: “tiempo promedio de viaje” y “porcentaje de usuarios del aeropuerto que utilizan la autopista”. OVE considera que el objetivo específico de “Reducir el tiempo promedio de viaje en el tramo carretero” debe evaluarse con el indicador “Tiempo promedio de viaje”.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base (*)	Año línea base	Meta original (2018)	Valor alcanzado (2019) (**)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
3.1 Tiempo promedio de viaje	minutos	9.78	2011	9.08	9.50	69	69

Notas: (\*) Estimado con HDM-4 en la evaluación económica ex ante. (\*\*) Calculado in situ utilizando el método de placas.

La MR60d incluyó el valor de la línea de base de 9.78 minutos promedio para recorrer 10.6 km de la autopista derivado de considerar una velocidad promedio de 65 km/h, valor que se estimó con HDM-4. La meta original propuesta se basó en un aumento de la velocidad promedio a 70 km/h. El valor alcanzado corresponde a un estudio ex post de tiempos y velocidades utilizando el método de placas.

Considerando el valor de la línea de base original (al igual que en el PCR) y que los efectos de disminución de tiempo de viaje promedio se atribuyen al proyecto, OVE califica el logro del objetivo como **Parcialmente Insatisfactorio**.

## 2. Productos (outputs)

Según indica el PCR, se ejecutaron la mayoría de los productos. A nivel general, se rehabilitó y amplió el pavimento en una extensión de 10.46 kms. Cabe notar una discrepancia entre dicha cifra reportada por el PCR, con la registrada en Convergence (de 10.6 kms). A nivel de los 6 hitos, todos ajustaron sus metas (5 a la baja y 1 al alza), resultando en una ratio de cumplimiento de 100% en

## 6. EFFECTIVENESS

todos los casos con respecto a la meta ajustada. Se realizó una capa base de más de 17 mil m<sup>3</sup>, losa de pavimento de hormigón de más de 68 mil m<sup>3</sup>, 1 viaducto, 9 paraderos de buses, 1 distribuidor, y 12 pasarelas.

En síntesis, considerando que los primeros dos objetivos específicos han sido calificados como Insatisfactorios y el tercero como Parcialmente Insatisfactorio, OVE califica la efectividad del proyecto como Insatisfactorio (PCR: parcialmente insatisfactorio).

Effectiveness rating:

Unsatisfactory

## 7. EFFICIENCY

Se realizó un análisis costo beneficio ex post de la inversión realizada en la ALPEA que comparó la situación “con proyecto” y “sin proyecto optimizada” utilizando el HDM-4, donde la situación sin proyecto contempló la vía sin inversión (con solo dos carriles y los correspondientes costos de mantenimiento que se requerían dado su deterioro). Se consideró un horizonte temporal desde 2015 al 2036 y una tasa de descuento de 12.67% utilizada como oficial por ABC, que es superior a la utilizada por el Banco.

Los **beneficios** corresponden a ahorros de costos (de operación, de tiempo de viaje y de conservación) y reducción de accidentes y se calculan a partir de la diferencia entre la situación sin proyecto y con proyecto. Se estimó el tránsito promedio diario anual, con una tasa negativa entre 2015 y 2019, y luego un crecimiento anual del 4%. La tasa negativa inicial se utilizó debido a que se contaba con una medición para el 2019 que mostró que el tráfico había disminuido. Esto se debió a que parte de los usuarios empezaron a usar el teleférico. Para los ahorros en los costos de conservación, se comparó el mantenimiento rutinario sin proyecto (que incluyó un cierto índice de deterioro y costos de reconstrucción cuando el nivel de deterioro fuera de un IRI>10), con los costos de mantenimiento con proyecto que incluían políticas de mejora y mantenimiento rutinario.

Los **costos** corresponden al costo de la inversión. Se incluyeron en el análisis prácticamente todos los costos del proyecto. De los \$35 millones del préstamo, \$34 están incluidos. Además, se incluyeron \$8.7 millones obtenidos a partir del contrato modificadorio, llegando a un total de \$42.7 millones. Además, se corrigieron los costos financieros para transformarlos a costos económicos usando ponderadores para los materiales importados (corrige por el precio social de la divisa), mano de obra no calificada (urbana y rural) y mano de obra semi calificada.

Se obtuvo un VPN de \$18.33 millones y una TIRE de 21.28% sin considerar el beneficio por reducción de accidentes. El análisis de sensibilidad redujo los beneficios en 20%, pese a lo cual la TIRE fue de 17.51%, mayor a la tasa de descuento. Sin embargo, el análisis de sensibilidad debiera no sólo reducir el total de los beneficios, sino cambiar parámetros individuales del modelo, como la tasa de crecimiento de los usuarios ya que el 4% anual podría ser muy optimista.

Por otra parte, en el escenario de análisis costo-beneficio que incluye los beneficios por reducción de accidentes, la reducción de número de “muertos” y “heridos” se encuentra sobrevaluada en función de la evidencia presentada en la sección “6. Effectiveness” al analizar los indicadores del primer objetivo específico y en función del EEO#2 (Informe de Accidentabilidad de ABC). Sin embargo, los valores económicos de la vida humana de 6,600 US\$/persona y de los lesionados graves de 3,450 US\$/persona (iguales a los utilizados en la evaluación ex ante) parecen estar muy subvaluados considerando la evidencia internacional. Como resultado, la incorporación de los beneficios por reducción de accidentes no cambia significativamente los resultados de la evaluación económica.

En cuanto a la ejecución, cabe notar que el proyecto tuvo una extensión de un año, así como un aumento en el financiamiento con la redirección de fondos de otra operación. Según explica el PCR (en la sección desempeño del prestatario), las demoras se debieron en parte a cambios en las autoridades a nivel gerencial de ABC. Otro factor que generó demoras fueron los atrasos en el

## 7. EFFICIENCY

cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales. Además, el PCR indica que se realizó un análisis CTOA (*cost and time overruns*) del que se concluyó que “se alcanzó el valor ganado final del proyecto al cierre de su ejecución”. Sin embargo, no se entregan detalles del análisis que pudieran permitir comprender mejor y validar la conclusión.

A partir de los resultados del análisis CBA ex post realizado y considerando que los aspectos de mejora se refieren puntualmente al análisis de sensibilidad y una tasa de crecimiento de la demanda un tanto sobrevaluada, OVE está de acuerdo con la calificación **satisfactoria** otorgada por la Administración.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR analiza apropiadamente los riesgos a la continuación de los resultados alcanzados. El elemento clave que afectaría los resultados es la falta de mantenimiento de las vías. El PCR explica que ABC cuenta con un plan de conservación vial, realizando seguimiento del mantenimiento del proyecto. Señala también que existen convenios con los municipios para asegurar los costos de mantenimiento y que el Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda está apoyándose en la banca multilateral para financiar rehabilitación y mantenimiento vial, como también fomentando el apoyo privado vía concesiones y asociaciones público-privadas.

Un segundo elemento que afectaría el resultado vinculado a la reducción de accidentes es el aumento de velocidad y comportamientos riesgosos, para lo cual se realizan controles de velocidad, seguimiento de puntos críticos, mantenimiento de señales y se está planificando la implementación de un sistema de transporte inteligente para seguridad vial.

### b) Safeguards Performance

El proyecto tuvo categoría B debido a impactos adversos temporales y moderados restringidos a la etapa de ejecución de las obras. Entre 2017 y 2018, los informes de supervisión de ESG arrojaron calificaciones bajas respecto a la supervisión y al riesgo ambiental y social. Específicamente en 2017, el cumplimiento de la supervisión se calificó como insatisfactorio y el riesgo ambiental y social se calificó como sustancial. Según el informe de ESG, en materia de supervisión, la calificación se debió al cumplimiento insatisfactorio con varios requerimientos de las políticas del banco y del marco regulatorio del país. Específicamente, falta de permisos y licencias ambientales, aumento en la generación de escombros, falta de coordinación con actores relevantes y deficiencias en el plan de comunicación y participación ciudadana. En materia de riesgo ambiental y social, se identificaron riesgos significativos de reputación para el cliente y el Banco. Asimismo, hubo cambio de directivos de la agencia ejecutora y se canceló el contrato con la empresa a cargo de la supervisión técnica y ambiental del proyecto por deficiencias de desempeño. Además, hubo fuertes críticas de usuarios de la autopista, principalmente transportistas, quienes sufrieron varios meses de demoras e incomodidades por las obras.

En 2018, la calificación de supervisión ESG mejoró un poco (parcialmente insatisfactorio) y la de riesgo ambiental y social se mantuvo en sustancial. Según el informe de ESG, persistían varios de los temas encontrados el año anterior, pero había mejorado sustancialmente el relacionamiento con el Municipio de La Paz y con los usuarios de la vía, disminuyendo significativamente el nivel de riesgo y la presión sobre el proyecto.

En 2019, ambas calificaciones mejoraron, la de supervisión a parcialmente satisfactorio y la de riesgo ambiental y social a moderado. Según el informe de ESG, ABC había cumplido con los diferentes puntos del Plan de Acción desarrollado, pero se identificó un nuevo punto que faltaba cumplir referido

## 8. SUSTAINABILITY

al cierre del área del campamento. Así se concluyó que la obra estaba acabada con menores acciones pendientes, y en particular menores impactos socioambientales potenciales pendientes.

Considerando que los riesgos a la continuación de los resultados están siendo mitigados y que los temas de salvaguardas fueron resueltos en su mayoría, OVE está de acuerdo con la calificación **satisfactoria** otorgada por la Administración.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

La calificación final del proyecto es parcialmente insatisfactoria como resultado de una calificación de parcialmente insatisfactoria en relevancia, insatisfactoria en efectividad, y satisfactoria en eficiencia y sostenibilidad.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### ***Quality of preparation:***

El PCR calificó el desempeño del Banco como *Insatisfactorio*. El PCR se basa en la evaluación económica ex ante que presentó una sobreestimación de ahorros de costos de operación de vehículos por no considerar apropiadamente la situación “sin proyecto optimizada”, con mucho deterioro de la vía en el tiempo) y a la determinación de la meta del indicador de reducción de tiempo de viaje.

Adicionalmente, OVE consideró que (i) la definición de indicadores tuvo deficiencias tanto conceptuales como en las unidades de medida propuestas, relacionados a los objetivos de reducción de costos de operación vehicular y reducción de accidentes; y (ii) faltó la medición de la línea de base de los indicadores de accidentes.

En consecuencia, OVE considera que la calidad de la preparación del programa es Parcialmente Insatisfactoria.

### ***Quality of implementation:***

La supervisión presentó debilidades en cuanto al registro de información en los PMR. Como se mencionó anteriormente, no se cuenta con la información de avance de los indicadores de resultado en los PMR, ni siquiera aparece información para los indicadores de producto. Por otra parte, no se levantó la línea de base para el indicador sobre accidentes, datos que serían recopilados durante el primer año de ejecución. En materia de supervisión ambiental y social, se destaca de manera positiva el trabajo del banco realizando un seguimiento exhaustivo que, si bien implicó bajas calificaciones durante 2017 y 2018, derivó en la resolución de la mayoría de los problemas.

Quality of implementation rating: parcialmente insatisfactorio.

Considerando las calificaciones parcialmente insatisfactorias en preparación y supervisión, la calificación global al desempeño del Banco es **parcialmente insatisfactoria**, mejor que la otorgada por la Administración (*insatisfactoria*).

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR explica varios aspectos que afectaron la ejecución del proyecto desde el lado del prestatario. Se destaca en primer lugar los problemas con la firma encargada de la supervisión. El PCR no explica claramente si este problema tuvo que ver con aspectos que podría haber evitado ABC. Específicamente, en la sección de hallazgos y recomendaciones, el PCR indica que ABC debiera fortalecer el seguimiento de las firmas consultoras y revisar los criterios de selección de firmas y evaluación del personal clave. También se recomienda otorgar más recursos a ABC para el seguimiento de las políticas de salvaguardias.

El PCR señala también que hubo cambios de autoridades en ABC y se recomienda fortalecer los niveles técnicos de ABC para preservar la memoria institucional técnica para la ejecución de los proyectos.

El PCR, en la sección de hallazgos y recomendaciones, indica que hubo retrasos en el cierre administrativo del proyecto lo que incide en la completa rendición de cuentas.

Pese a los problemas anteriores, el PCR también explica que la unidad ejecutora se adecuó, respondiendo a los desafíos y apoyando la ejecución del proyecto en sus diversas etapas. La Administración otorgó una calificación insatisfactoria, pero no quedan claras las razones de esa calificación. Con base en lo anterior, OVE otorga una calificación de **parcialmente insatisfactorio**.

Borrower's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 12. LESSONS LEARNED

La sección de lecciones aprendidas podría mejorarse ya que en varios casos no hay suficiente claridad. Por ejemplo, algunas veces los hallazgos no dan cuenta de una visión completa del problema. Así, es necesario inferir a partir de las recomendaciones cuál fue el problema que sucedió. OVE resume las siguientes lecciones a partir de las recomendaciones presentadas en el PCR:

- 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 y, además, analizar nuevas alternativas técnicas en la fase de diseño.
- Necesidad de seguir fortaleciendo institucionalmente a la ABC y al desarrollo de capacidades institucionales en aspectos técnicos y de planificación.
- Fortalecer el equipo de trabajo de la ABC con más cantidad de recursos para el seguimiento de las políticas de salvaguardas sociales y ambientales, así como capacitarlos en dicha temática.
- Socialización y comunicación periódica sobre el avance del proyecto con grupos sociales afectados por el proyecto, para que se apropien del proyecto y coadyuven en su desarrollo.
- Contar con mecanismos de participación de los diferentes actores a lo largo de toda la fase de operación para minimizar problemas sociales.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR realiza una buena descripción del proyecto y presenta evidencia para analizar los diferentes criterios. Sin embargo, hay secciones que podrían aclararse como también algunos puntos que podrían complementarse con más información, como se detalla a continuación:

- No queda clara cuál fue la justificación de la modificación al diseño del proyecto, por qué fue necesaria y, de serlo, por qué no se incorporaron esas medidas desde el inicio.
- No hay coherencia entre los datos presentados en el PCR para el indicador 1.3, pues se calcularon considerando el “número de peatones heridos o lesionados” para 2013 (línea de base) y el “número de peatones muertos y lesionados” para 2019 (valor alcanzado).

### 13. QUALITY OF PCR

- No queda clara la cifra exacta para el costo total del proyecto ya que, con los recursos adicionales, se mencionan dos cifras: \$42.79 millones (páginas 1, 17 y 36) y \$43.7 millones (páginas iv, 18 y 23).
- Hay discrepancias con el dato calculado para 2013 para los usuarios con lesiones entre el anexo II y el anexo de accidentabilidad, ya que en el primero se indica que son 50, mientras que en el segundo se indica que son 52.
- Se mencionan atrasos y algunas explicaciones en diferentes partes del PCR, pero sería útil presentar un análisis consolidado de todos los atrasos con sus respectivos motivos.
- La sección de lecciones aprendidas podría mejorarse ya que en varios casos los hallazgos no dan cuenta de una visión completa del problema.

PCR quality rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	São José dos Campos Urban Structuring Program			
	<b>Oldest</b>	—————	—————→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BR-L1160			
<b>Loan number(s)</b>	2323/OC-BR			
<b>Amount Approved</b>	85,672,400.00			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan (ESP)			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Prefeitura Municipal de São José Dos Campos Guarantor: Federative Republic of Brazil			
<b>Executing Agency</b>	BR-PMSJC - Prefeitura Municipal De São José Dos Campos			
<b>Sector/Subsector</b>	Urban Development and Housing / Neighborhood Upgrading			
<b>Year of Approval</b>	2010			
<b>Original Closing date</b>	18 Feb 2017			
<b>Actual Closing date</b>	31 Dec 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$178,026,200.00 (IDB US\$85,672,400.00, Counterpart US\$92,353,800.00)		US\$164,530,068.67 (IDB US\$78,857,668.67, Counterpart US\$85,672,400.00)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$85,672,400.00		US\$78,857,668.67	
<b>Co-financing</b>	-		-	
<b>Cancelled amount</b>			US\$6,814,731.33	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>	<b>Unsuccessful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Josette Arévalo	
<b>Reviewed by:</b>	Ana María Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

**Project objective:** Contribute to the structuring and management of urban development in the Município of São José dos Campos through a group of environmental, urban infrastructure, transportation management, and institutional strengthening projects that promote its physical, environmental, and institutional sustainability. The loan contract included this overall objective.

Although the loan proposal did not establish specific objectives, based on the overall project objective the PCR derived the following three specific objectives, which OVE also uses for purposes of validation:

- 1) Improve the urban-environmental quality of the municipality and consolidate the integration between the urban area and the environmental preservation area
- 2) Improve the mobility of people and goods in the city
- 3) Increase the efficiency and effectiveness of the public sector

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project had three components:

**1. Urban environmental improvements (US\$ 41,494,100 at approval; US\$45,184,846 actual cost).** This component envisaged financing to improve the urban environmental quality of the municipality and consolidate the integration between the urban space and the conservation zone through: (i) the installation of up to five urban parks, with an increase in the percentage of green space, and protection of the permeability of the urban soil; (ii) the resettlement of approximately 400 families who occupied an environmental conservation area to improve their housing conditions; (iii) the regularization of illegal subdivisions where families lived with deficient infrastructure (some 2,000 lots) and steering of the respective processes to the responsible agencies for legalization; (iv) the installation of up to 21 sites for voluntary recycling of construction and demolition waste; and (v) the execution of works on an open storm drainage channel.

**2. Improvements in urban mobility (US\$ 114,002,638 at approval; US\$ 89,038,049 actual cost).** This component was to improve the mobility of people and goods by configuring a number of corridors and segments of the road system, thereby relieving congestion in problem areas, increasing the efficiency of public transportation, expanding bikeways, and improving traffic safety. The project was to finance: (i) works on two road corridors (Banhado and Cambuí); (ii) construction of up to 13 bus transfer stations; (iii) modernization of the traffic signal system and its operations control center; (iv) development of an urban transportation master plan; and (v) execution of an alternatives analysis for a mass rapid transit system.

**3. Institutional strengthening (US\$ 16,837,200 at approval; US\$ 7,319,301 actual cost).** This component sought to support the municipal government's strategic objective of increasing public sector efficiency and effectiveness by enhancing municipal public services, public administration, and land management through: (i) information technology (IT) management in the municipal government; and (ii) electronic records and services management.

#### ***Design changes after project approval:***

Three contractual amendments were made with several changes in the project's interventions and budget, in addition to two extensions of the execution period. Despite significant changes in the intervention the project was not formally reformulated (through a process of Board approval). The PCR mentions that due to the contractual amendments which changed interventions, adjustments were made in the impact, results and products of all three components.

**Contract amendment No.1:** The main changes occurred due to the exclusion from the project of activities related to "Via do Banhado" and "relocation of Favela do Banhado families", as recorded in Contract Amendment No. 1 executed in 2016. This occurred 6 years after project approval and left in limbo the families of the community of Banhado who were supposed to be resettled by the project. Families from the Banhado community brought a case to the IDB's Independent Consultation and

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

Investigation Mechanism (MICI) (see sustainability section). Due to the exclusion of Via do Banhado and relocation of families from Favela do Banhado located in an Environmental Preservation Area, the Program's interventions were restructured. Instead of Via do Banhado, the East-Southeast link and other complementary roads were added. With these changes, the resources for Component 2 had a slight increase in relation to what was foreseen in the loan contract.

Contract Amendment No. 2: May 31, 2017. Extended the Program execution period until 02/18/2019; modified the interventions of components 1 and 2; and approved the reallocation of resources between the Program categories.

Contractual Amendment No. 3: Signed on February 18, 2019. Changed the pari passu of resources to 50% IDB and 50% local counterpart. The cancellation of counterpart funds (3.75% of the total); reduced the total value of the Program to US\$171,344,800; transferred resources between Program categories; extended the term of execution until 12/31/2019 and changed the interventions of component 2, with the inclusion of the Arco da Inovação – Ponte Estaiada. Right after the contractual modification, this intervention was declared ineligible by the Bank due to lack of compliance with the Bank's social and environmental safeguards. A civil action was presented to the 1st court of the Public Treasury of São José dos Campos<sup>1</sup>. This intervention also generated another complaint to the MICI.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment of project objectives with the country's development needs:**

The município of São José dos Campos is situated 80 km northeast of metropolitan São Paulo. Its territory is divided between urban area (40%) and rural area (60%). Almost all of the rural area has been designated as a Permanent Environmental Protection Area (APA). Due to its privileged location, the municipality concentrates a large number of industries linked to the aeronautical and oil and gas production complexes. In 2017, GDP per capita was 78% higher than the average for Brazil. Economic growth and improving living conditions have resulted over the years in high rates of population growth and urbanization, with 99% of the population residing in urban areas.

The significantly rapid population growth resulted in rather uncontrolled urban growth which generated urban mobility problems: *favelas* (slums) and irregular settlements were formed in environmental preservation areas and in regions far from the urban center of the city, lacking urban infrastructure. By the late 1990s, there was a favela and 94 smaller clandestine settlements in the city. Real estate speculation also led to demographic densification in remote areas devoid of urban infrastructure. This fact and the decrease in the vegetation increased the impermeability of the soil, which along with the topographic characteristics of the city, formed by hills, several rivers and valley bottoms, led to an increase in flooding. All these occurrences led to the reduction and degradation of the city's green areas. Another urban mobility problem was related to the lack of road integration between the city's regions, segmented by natural (hills, valleys and rivers) and artificial barriers (the Presidente Dutra federal highway crosses the city, and the industrial complexes of Embraer and Petrobrás are located in central areas, contributing to mobility problems), and the lack of capacity of the road structure to accommodate the growing fleet of vehicles (in 2010, the city had 497 vehicles per 1,000 inhabitants, almost double the average for Brazil). Due to several issues, the public transportation system also saw significant decline in the number of passengers. Regarding municipal management, the main deficiencies were related to the lack of information technology systems to organize the MS databases, records and information, in addition to the lack of electronic government tools to increase the efficiency of public services

During approval, execution and closure, the project was in line with the guidelines of the Federal Government expressed in the Multi-Year Plan 2008-2011 (PPA) and PPA 2016-2019, prepared by the Ministry of Planning, Budget and Management. It mainly contributed to the following federal government programs: "Urban Mobility", "Support to Urban Development of Municipalities", "Urbanization, Land Regularization and Integration of Precarious Settlements", and "Sport and Leisure in the City". The project was structured in line with the strategies defined in the municipality's

## 5. RELEVANCE

Multi-Year Development Plan (PDDI) to solve urban environmental, mobility and municipal management problems, and it is also consistent with the principles and objectives of the Statute of Cities.

### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

**At approval.** The project was aligned at its approval with Brazil's 2004-2007<sup>1</sup> Country Strategy's objective of improving living conditions and efficiency in cities, integrating actions for reducing poverty in urban areas, through improvements in habitability, efficiency, and environmental quality in cities.

**During execution.** The project was aligned with Brazil's 2012-2014 Country Strategy's objective related to supporting the development of sustainable cities. The project was also aligned to the 2014-2016 CS with the strategic objective of promoting the development of sustainable cities, which included urban development and housing. However, Country Strategy 2016-2018 did not include any strategic objective related to urban development for the operation to be aligned to.

**At closing.** The 2019-2022 Country Strategy in place at project closing did not include a strategic objective related to urban development for the operation to be aligned to.

The project's design was also in line with the Bank's 2010-2020 updated Institutional Strategy, as the planned actions were to contribute to overcoming the challenge of social inclusion and equality, in relation to the strategic objectives of strengthening the State's capacity and of offering inclusive infrastructure and infrastructure services. It was also aligned with the transversal themes: climate change and environmental sustainability and institutional capacity.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

The program had a vertical logic represented in the results matrix of the Loan Proposal that showed a connection between development challenges, objectives and activities. Nevertheless, the project was affected by several changes in the interventions and contractual amendments. The main changes occurred due to the exclusions of the "Via do Banhado" and "relocation of Favela do Banhado families", activities that were directly geared to tackle the main development challenges presented in the loan proposal. Road interventions were inserted into the project to replace these two exclusions. Given the broad project objective of supporting the structuring and management of urban development in the Município of São José dos Campos, the PCR indicates that these changes did not affect the vertical logic of the project. Yet, OVE considers that the changes weakened the connection of interventions, expected results, strategic objectives and development challenges that were initially identified regarding the irregular settlements, occupied areas of environmental preservation and housing conditions.

The exclusion of the Via do Banhado and the relocation of the Via do Banhado was motivated by the difficulties in the relocation of residents of Favela do Banhado who filed complaints with the Public Ministry and MICI, and due to failure to comply with the Bank's environmental and social safeguards policies. There were also two other complaints to MICI by residents who indicated that there was a need for complementary works that were not initially conceived in the project in order to avoid negative health and environmental impacts. These issues reflect problems in the alignment of the project design with the country/municipality realities and is also portrayed in the PCR recommendation that indicates that it would be important to maintain dialogue with communities to mitigate the risk of lack of community support for program interventions.

<sup>1</sup> The 2004-2007 Country Strategy was updated in 2008 and extended to 2010.

## 5. RELEVANCE

In summary, the objectives and design of the project were aligned with the development needs and priorities of the municipality and country, and the project was aligned with the IDB's Country Strategies at the time of approval but not during the implementation and closure of the project. Given the significant changes to the project and to the lack of alignment with the realities of the context, the vertical logic of the project was weakened. Based on this information, OVE does not agree with the PCR's rating and gives a Partly Unsatisfactory relevance rating.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared and evaluated using the 2018 Guidelines. Management rated the effectiveness of the project as Partly Unsatisfactory.

The project was approved by the Board of Directors on May 12, 2010 and reached eligibility on September 27, 2011. According to the 2020 Guidelines, changes to the results matrix made within 60 days from project eligibility and reported in the following PMR cycle are considered for this validation. Thus, OVE considers the PMR 2<sup>nd</sup> period 2011 for purposes of this validation. Other changes introduced after this PMR may be considered at the discretion of OVE if they improve the vertical logic of the project and/or the measurement of results.

Three contractual amendments were made, with several changes in the project's interventions and budget (as previously explained), all executed after the 2<sup>nd</sup> period PMR 2011. The PCR indicated that after the first contractual amendment, significant changes were made in the interventions, in addition to several adjustments in the respective output and result indicators, including corrections in the wording of some indicators.

Two outcome indicators (1.5.1 and 2.1.5) were added in the closing PMR in 2020 for the final project evaluation to reflect the changes in interventions according to the contractual amendments. OVE considers that these additions are justified since they contribute to the demonstration of the achievement of results and are therefore considered in this PCR validation.

### **1. OVE assessment by objective and rating**

Although the PCR categorized three indicators as "impact indicators", OVE considers two of them as part of the assessment of outcome indicators for the first and second objectives. This is because they were regarded as outcome indicators in the loan proposal and PMRs, can easily be mapped to specific objectives and provide further insights into achievement of a given specific objective, and they can reasonably be expected to have been affected during project time.

#### Assessment by objective:

##### **1) Improve the urban-environmental quality of the municipality and consolidate the integration between the urban area and the environmental preservation area**

OVE considered the following indicators for this objective:

Indicator	Measurement unit	Baseline	Baseline year	Target	Value (2019)	Achievement	Achievement Ratio (0-1)
1. Number of existing favelas (reduction of areas of illegal occupation in the municipio)	Favela	1	2010	0	1	0%	0.00
2. Rate of resettled family permanence at new site	%	0	2010	80	0	0%	0.00

6. EFFECTIVENESS							
3.Area released for integration into the Environmental Protection Area	m <sup>2</sup>	0	2010	223,102	0	0%	0.00
4 Number of floods in Jardim Augusta <sup>+</sup>	Number of floods	3	2019	0	0	100%	1.00
5. Increase in urban green space area	green area in m <sup>2</sup> per inhabitants	7.4	2010	7.8	7.92	*	*
6. Volume of debris not discarded illegally	tons/year	0	2010	30240	57095	*	*
7. Lots regularized	units	0	2010	1880	2490	*	*

Notes: +New indicator incorporated at project closing. \* OVE does not consider this indicator for the assessment of the objective.

Indicator 1 (reduction of areas of illegal occupation in the município) was considered in the PCR as an impact indicator, yet it was regarded as an outcome indicator in the loan proposal and PMRs and is therefore assessed as such for this validation. The works related to Via do Banhado were excluded from the program as was the resettlement of about 400 families living in the Favela do Banhado. As a result, this indicator was not achieved. Indicators 2 (Rate of resettled family permanence at new site) and 3 (Area released for integration into the Environmental Protection Area) were not achieved for the same reason.

Indicator 4 (number of floods in Jardim Augusta) was included in the closing PMR to reflect the intervention changes following the contractual amendments. The indicator fully achieved its goal. The PCR indicates that, as a consequence of the drainage works carried out in the Jardim Augusta neighborhood and the Lavapés Canal, the problems with flooding in the neighborhood were solved, as rainwater began to be transported to the Lavapés Canal. The works were carried out in 2018 and since then, there has been no more flooding. OVE considers that the outcome is plausibly attributable to the project.

Indicator 5 (increasing urban green space area) surpassed its goal. The PCR explained that the construction of two new parks – Boa Vista Park and Ribeirão Vermelho Park contributed to the increase in the urban green area, which went from 7.4m<sup>2</sup>/inhabitant to 7.92m<sup>2</sup>/inhabitant, a result that exceeded the planned target. Nevertheless, the increase in urban green space area is an output indicator that stems directly from the construction of parks, and therefore not considered by OVE in the assessment of outcome indicators.

Indicator 6 (volume of debris not discarded illegally) surpassed its goal. However, according to the PCR this was most likely due to the growth in the volume of waste generated as a function of the construction boom between 2011 and 2014. Since the indicator does not necessarily reflect an improvement in waste management given how it is measured (tons per year of debris does not indicate the amount of debris discarded illegally has been reduced), and that the achievement cannot be attributed to the project, OVE does not consider this indicator for the assessment of the objective.

Indicator 7 (regularized lots) surpassed its goal. Nevertheless, OVE does not consider this in the assessment of the first objective since it is an output indicator.

Since only one of the four outcome indicators considered for this objective achieved its target and is attributable to the actions of the project (number of floods in Jardim Augusta), OVE gives this specific objective a rating of *Unsatisfactory*.

## 2) Improve the mobility of people and goods in the city

OVE considered the following indicators for this objective:

Indicator	Measurement unit	Baseline	Baseline year	Target	Value (2019)	Achievement	Achievement Ratio (0-1)
-----------	------------------	----------	---------------	--------	--------------	-------------	-------------------------

## 6. EFFECTIVENESS

1. Index of passengers per km. of vehicle travel – (bus) PPK.	PPK	1.6	2010	2.1	2.05	98%	0.98
2. Via Banhado – increase in average speed for access, and downtown interchange	Km/h	29	2010	45	0	0%	0.00
3. Cambuí – Average speed increase, compared with the current option	Km/h	36	2010	45	64	142%	1.00
4. Operations Control Center – reduction in time spent waiting at traffic signals	minutes	2.5	2010	1	1	100%	1.00
5. Integration of public transport lines in connection stations (reduction in the number of lines)	lines	37	2010	34	-	*	0.00
6. Increase by 20% the number of passengers included in the public transport system *	number of passengers	78244	2010	93893	201570	215%	1.00

Notes: +New indicator incorporated at project closing. \* Achievement cannot be determined with the available information presented in PMR, PCR and Convergence.

Indicator 1 was considered in the PCR as an impact indicator, yet it was included as an outcome indicator in the loan proposal and PMRs and is therefore assessed as such for this validation. This indicator reached 98% achievement of its target. The PCR does not discuss the plausible attribution of the achievement of this indicator.

Due to the exclusion of the relocation of the Via do Banhado, which according to the PCR was motivated by the failure of the project to comply with the Bank's environmental and social safeguards policies and difficulties in the relocation of residents of Favela do Banhado who filed complaints with the Public Ministry and MCI, indicator 2 was not achieved.

Indicator 3. (average speed increase in Cambuí) surpassed its goal. The PCR mentions that a "before and after" analysis of the average speed of vehicles on the Cambuí avenue was performed, indicating that after completing the project, the average speed measured in May 2019 was 64 km/h, higher than the target of 45 Km/h. Cambuí avenue was entirely built with resources from the project, so there is plausible attribution of the achievement.

Indicator 4. (reduction in time spent waiting at traffic signals) was 100% achieved. The PCR explained that a "before and after" analysis was performed, verifying that the waiting time at traffic lights before the Program, which was 3 minutes, was reduced to 1 minute, according to the planned target. As the CCO system and equipment for traffic management were implemented with resources from the Program, the results can be attributed to the Program.

The achievement of indicator 5 cannot be determined since there is no available information. The PCR mentions that the indicator was not measured due to changes in strategy: Instead of reducing the number of lines, MS decided to increase it to better meet the growing demand. Due to lack of information, the indicator's target is considered as not achieved.

Indicator 6 (increase in the number of passengers included in the public transport system), was included at project closure to reflect the intervention changes following the contractual amendments.

## 6. EFFECTIVENESS

The indicator surpassed its goal. The PCR indicates that the indicator (the number of passengers) sought to measure the increased efficiency of public transport as a result of the construction of ECO São José and the construction of exclusive lanes along the roads benefited by the project. The indicator was measured based on the observation of the number of passengers on the bus lines that passed through Bairro São José in 2010 and 2019, after the ECO interventions. Since no other investments were made to improve infrastructure for public transport, the results are plausibly attributable to the project.

Since the average achievement ratio of the outcome indicators considered for this objective was 66%, and that the achievement is plausibly attributable to the actions of the project, OVE gives this specific objective a rating of *Partly Unsatisfactory*.

### **3) Increase the efficiency and effectiveness of the public sector**

OVE considered the following indicators for this objective:

Indicator	Measurement unit	Baseline	Baseline year	Target	Value (2019)	Achievement	Achievement Ratio (0-1)
1. Reduce the average time to complete the issuing process of operating licenses	days	35	2010	28	28	100%	1.00
2. Increase the capacity to manage electronic services	number of servers	36	2010	18	20	89%	0.89
3. Reduction in the average time for completion of administrative procedures	days	172	2010	148	148	100%	1.00

Indicator 1 (reducing the average time to complete the issuing process of operating licenses) was 100% achieved. The PCR mentions that the implementation of electronic government services made possible to reduce the average time from 35 days to 28 days, according to the expected target. With the interventions, all IT systems have been redesigned and reorganized and there have been no other investments, the results can be attributed to the project.

Indicator 2 (increasing the capacity to manage electronic services) (measured in the decrease in the number of servers) achieved 89% of its expected goal. The PCR mentions that UCP reported that although the number of servers was reduced to 18, due to the increase in the volume of information, it was necessary to add two more servers in 2018, therefore the goal could not be completely achieved. The PCR indicates that the results can be attributed to the program because there were no other investments in this area.

Indicator 3 (reduction in the average time to complete administrative processes) was 100% achieved. The PCR indicates that this was achieved with the implementation of the new IT model in MS management processes and management efficiency improved. This result is plausibly attributable to the project.

Since the average achievement ratio of the outcome indicators considered for this objective was 96%, and that the achievement is plausibly attributable to the actions of the project, OVE gives this specific objective a rating of *Satisfactory*.

### **2. Output indicators and adjustments to planned outputs**

Substantial changes occurred in implemented outputs due to several contractual amendments as mentioned above. These changes affect the assessment against the original results matrix and its output indicators.

## 6. EFFECTIVENESS

Based on the Unsatisfactory rating of the first specific objective, the Partly Unsatisfactory rating of the second specific objective, and the Satisfactory rating of the third specific objective, according to the 2020 PCR Guidelines, effectiveness is rated as **Partly Unsatisfactory**

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The project disbursed 92% of the loan and 75.7% of the counterpart. At the end of the project, resources that remained from the last disbursement of the Bank were returned by the Borrower to the Bank and the counterpart was below the agreed amount (the counterpart was US\$64,586,134, below the originally planned US\$85,672,400).

The PCR mentions that it was not possible to carry out the ex-post cost-benefit analysis (CBA) as expected, due to the unavailability of information to attribute the calculated economic benefits to the project. Although the real estate valuation (variable used in the ex-ante analysis) was estimated in the regions close to the parks and regularized settlements, the measured variation could not be attributed only to the Program, since it was not possible to establish a counterfactual, due to the absence data on the real estate value of a group of properties comparable to that benefited by the project. The PCR mentions that it was also not possible to carry out a cost-efficiency analysis (CEA) for the main works of the program (the road works corresponded to 70% of the Program costs), due to difficulties in obtaining information on the specifications of the roads built to compare them with similar works and due to access limitations due to the COVID-19 pandemic. Nevertheless, OVE finds there is not enough information provided for a credible case to indicate that CEA was not feasible.

The PCR mentioned that it was possible to obtain information to carry out the CEA only for the construction of the Voluntary Delivery Posts for Civil Construction Waste (PEV), which represents less than 1% of the Program's costs. The analysis showed positive results - the costs of execution with resources from the Program were lower than the alternatives.

The source of the PCR efficiency rating is the Cost and Time Overrun Analysis (CTOA) based on the Cost Performance Index (CPI) and Schedule Performance Index (SPI).

The reported CPI, SPI and Synthetic indicator show that there were problems with the financial execution during almost the entire period of execution (the Historical Project Performance Classification in Convergence indicated that the project had alerts in all years except for 2013 and 2019, yet this information differs from the one presented in the PMR). In the initial years of execution, disbursements were negligible, and the project was practically paralyzed between 2013 and 2014, due to uncertainties regarding the changes in municipal management. In addition, the PCR reports that the project suffered from the restriction of resources from federal programs as of 2015, due to the severe political and economic crisis in Brazil, and the pace of disbursements of the Bank's resources only resumed in 2016, most likely due to a change in the municipal administration and the return of the team responsible for preparing the project. The last year of execution saw a higher execution rate mainly due to the faster pace of works for the completion of Via Cambuí.

Considering the project's CTOA, the various delays in disbursement, and the "Alert" situations in the PMR, management classified the efficiency as Unsatisfactory. OVE agrees with management's rating.

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

Both expected risks (such as the project downtime for two years and the dismantling of the program management unit), and the unexpected risks (i.e., the non-compliance with environmental and social safeguards) caused delays and the need for changes in the project.

For the continuation of results achieved, the PCR mentions that the municipality presented the list of responsible bodies, work plans and budget allocations for the operation and maintenance of the infrastructure, evidencing technical and financial resources for the sustainability of the investments. Additional urban security and monitoring measures were also implemented. To mitigate risks in the continuation of outcomes, the PCS mentioned the following implemented activities: To prevent deterioration, the new linear parks were fenced off, there are 24-hour security services, and additional staff and financial resources for the operation and maintenance of equipment were provided. The PCR mentions that the emergence of new clandestine settlements and the deterioration of built urban infrastructure would be avoided through monitoring actions to be conducted by the municipality. To avoid the risk of continued disposal of civil construction waste, the 12 PEVS are easily accessible and serve various regions of the city. Cleaning and maintenance services for the constructed drainage network are routinely performed by the Department of Maintenance. Regarding the sustainability of the results of the roads built, the MS allocates budget resources and service teams for road maintenance. The major risk to the institutional strengthening actions would be the information systems' loss of efficiency, which was mitigated with governance and management structures that include permanent activities to operate and update the systems. Yet, the 2019 supervision report also mentions some unmitigated risks related to potential landslides that could affect 5 houses in Cambuí road, and risk of future invasions of land on the right of the Cambuí Road if a relevant monitoring plan is not implemented.

Although some risks were mitigated, there were unmitigated risks related to environmental and social safeguards that significantly affected the project execution (did not allow it to achieve several planned activities and had major social and environmental liabilities), and some important unmitigated risks that could affect the continuation of achieved results.

### b) Safeguards Performance

The Program was classified under the Bank's Environmental Policy as "Category B" despite the fact that it involved the resettlement of 399 families in the Favela do Banhado. The classification was maintained during the execution of the operation. However, two main activities that were part of the project led to complaints to the Independent Consultation and Investigation Mechanism (MICI) alleging that the Bank had not been in compliance with its own environmental and social safeguards policies. In total, four complaints were lodged with the MICI. In the end and after several years of project implementation, the construction of Via do Banhado and the resettlement of families from Favela do Banhado were excluded from the project, due to failure to comply with the Bank's environmental and social safeguards policies, verified during the investigation process carried out by the MICI. The second and the third processes, referred to the works of the Cambuí Road System and São José dos Campos were closed by the MICI. The fourth process was related to the Arch of Innovation, a special work of art that was inserted in third Contractual Amendment and then immediately excluded, due to lack of compliance with the Bank's environmental and social safeguards.

The PCR mentions that at the beginning of the program's execution, there were problems in complying with E&S safeguards, mainly due to the weaknesses of the executing agency's environmental and social management team, but that this was strengthened in the last two years of the project. The number of professionals was insufficient and there was no communication and partnership with other local government bodies. Social issues such as communication plans and complaints channels were not properly implemented at the beginning of the program's execution. The PCR mentions that for the

## 8. SUSTAINABILITY

Cambui road resettlement, the last two environmental and social supervision missions found that the involuntary resettlement processes were completed and that there were no social liabilities.

Although the July 2019 ESRR report indicated that the resettlement for the Cambui road project was done in an adequate manner and that the performance of environmental management was satisfactory, the report also raised the concern about the exposure of 5 houses to risks of land slides within a portion of the Cambui road. The supervision reports rated the safeguards performance as partly satisfactory in 2019, partly unsatisfactory in 2017 and 2018. The supervision reports classified the Environment and Social Risk as Substantial in July 2019 and as High in 2017 and 2018. The substantial risk was associated with the potential conflict with the community that opposed the construction of some of the works of the program, and the risk of generating environmental and social impacts due to the lack of constant monitoring of the effectiveness of the implementation of the environmental and social management plans of the works due to the lack of a direct team contracted for environmental and social management. The team for this management depends on professionals from other agencies that are involved in the implementation of the program, and mainly from the environmental and social specialists of the supervisory firm and the construction company. Lastly, the supervision report indicates that apart from a disaster risk related to landslides which could cause damage to homes and people, there is an indirect risk (although on a smaller scale) related to the increase in traffic of the Cambuí Road when it enters into operation, and also a risk of future invasions of land on the right of the Cambuí Road if a relevant monitoring plan is not implemented. Given the several environmental and social safeguard problems, the project had an unsatisfactory safeguards performance.

Although not discussed in the PCR, it is important to indicate that MICI found evidence that the living conditions of more than 700 families that were to be resettled as part of the program deteriorated over the course of the nine years of Bank involvement in the preparation for the resettlement in the Banhado area. In its compliance review report, the MICI described activities performed as part of preparing the area for resettlement and before implementing the resettlement. These activities included deploying a strategy of “freezing” the area to prevent both an invasion and the building of new structures and shutting down the social services and community facilities that comprise the social assistance network serving this community. Accordingly, the MICI determined that the Bank failed to comply with OP-710 by not ensuring that the families in the Banhado would be treated adequately and equitably under the resettlement plan, in accordance with their vulnerable status, and that resettlement would proceed within a reasonably brief period.

Due to significant unmitigated risks to continuation of results, major realized risks for the population and liabilities open for the IDB, and an unsatisfactory safeguards performance, OVE disagrees with management’s *Partly Unsatisfactory* rating and rates the Sustainability of this project as *Unsatisfactory*.

Sustainability rating:	Unsatisfactory
------------------------	----------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The overall project development outcome is rated as *Unsuccessful*, as a result of a Partly Unsatisfactory rating in Relevance and Effectiveness, and Unsatisfactory rating in Efficiency and Sustainability.

Outcome rating:	Unsuccessful
-----------------	--------------

## 10. BANK’S PERFORMANCE

*Quality of preparation: presentation of development logic, implementation arrangements, quality of design of M&E framework at DEM stage.*

*Quality of preparation:*

## 10. BANK'S PERFORMANCE

The PCR indicates that there were moderate flaws in the preparation phase concerning the Monitoring and Evaluation Plan, which was quite incomplete regarding the description and methodology for measuring the indicators. The Loan Proposal did not clearly spell out the specific objectives, even though objectives were identified for each component, and the Results Matrix only presented the planned results and their metrics. Nevertheless, the PCR mentions it was possible to understand the vertical logic and the causal relationship between objectives, results and indicators. The PCR concludes that some documents from the preparation phase were not well prepared or not located. The Monitoring and Evaluation Plan did not describe the indicators or the methodology for an impact evaluation. The ex-ante economic analysis could also have been more complete to provide the information needed so that the economic benefits generated could be evaluated and attributed to the project. In addition, the quality of preparation had issues related to attention to safeguards, which were evidenced by the several MICI complaint processes in this project.

### *Quality of implementation:*

Regarding the quality of supervision, the CR mentions that during the first half of the execution period, the UGP Coordinator's report indicated that there were several situations in which the project was not guided by the Bank. This was related to the frequent changes of IDB specialists in charge of the project, which also would have contributed to delays in implementation. The PCR indicates that in spite of this, the Bank team made several corrections in the design of the project, still in its initial plan, proceeding with the preparation of the PMRs in a satisfactory manner.

Halfway through implementation until the end, the Bank team had to make important efforts to overcome the problems arising from deficiencies in project preparation, having supported and guided the UGP in the analysis and implementation of environmental and social safeguards actions for the interventions that remained. The Bank team had to manage difficult situations generated by four processes with the MICI and take all the necessary steps to avoid further damage to the completion of the project.

In addition, the Results Matrix changed compared to the Results Matrix at approval for several output and outcome indicators given the contractual amendments that occurred during implementation which were prompted by Environmental and Safeguards issues.

Given the preceding information pointing to issues in the quality of the project's preparation and implementation, OVE agrees with Management's rating stating that the Bank's performance is *Partly Unsatisfactory*.

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The PCR reported that during the first half of the project's execution period, the borrower was not committed to complying with the schedule and achieving the development objectives, which was evident in the SPI and CPI analyses (Alerts throughout the execution). There was a lack of commitment from the executing agency with the appointment of the UGP team; non-compliance with the environmental and social safeguards of the project (OP – 703), with several failures in the process of involuntary resettlement of families who lived in Favela do Banhado, according to investigation findings conducted by the MICI (Favela and Via do Banhado). In addition, there were moderate failures in the transfer of monitoring information to the Bank's staff, due to differences between the reporting standards generated by the management software used by the UGP and the Bank's formats. With the appointment of a new team for the UGP in 2016, the project management made significant efforts to resume execution and reach the proposed objectives, based on initiatives for the timely resolution of the various problems that occurred and reaching the speed to complete the works.

Given the preceding information pointing to issues in the lack of adequacy of stakeholder consultations which led to MICI complaints, the issues in the adequacy of implementation

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

arrangements, and lack of commitment to reach objectives in the early stages of the project, OVE disagrees with Management's rating and rates the Borrower's performance as *Unsatisfactory*.

Borrower's performance rating:	Unsatisfactory
--------------------------------	----------------

## 12. LESSONS LEARNED

The conclusions and lessons learned described in the PCR refer to project preparation issues (weaknesses in the M&E plan, lack of ex ante information), organizational and management issues (undersized PMU, changes in IDB specialists, differences in program management reports formats), processes and public actors (turnover of public managers and residents raising complaints to MICI), fiduciary (around 25% of the total investment of the local counterpart was not executed).

Among the recommendations, OVE highlights the following (summarized by OVE):

- Monitoring and Evaluation Plans should define the methodology to evaluate the intervention (including impact evaluation), ensure the generation of the necessary information and provide the ex-ante information needed to enable a complete ex-post analysis.
- Develop mechanisms to minimize the risks from changes in the Program Management team.
- When it is not possible to avoid the change in Bank's specialists, implement mitigation measures such as the formation of a transition team.
- When implementing management software in the programs, verify the compatibility and flexibility to prepare reports according to the Bank's standards.
- Ensure compliance with the Bank's operational policies, particularly regarding environmental and social safeguards—planning an adequate budget for that. Strengthen the communication with the local community about the Program—including a minimum number of public hearings to maintain a positive dialogue and avoid risks of misconduct.
- Encourage civil society's participation in municipal planning processes, so the programs become less sensitive to political-ideological divergences.
- Guide the executors to budget with greater precision, carrying out market research or consulting companies to ensure that the estimated budget matches the market reality.

## 13. QUALITY OF PCR

In general, the PCR covers all dimensions of project performance assessment with only minor shortcomings and adheres to the PCR Guidelines. The PCR adequately describes the project objectives and builds a theory of change based on the components that could link the objective with specific objectives, outcomes and outputs. Yet, the PCR failed to identify some shortcoming in the indicators and considered output indicators in the outcome indicator assessment. The PCR also provides adequate information about the major shortcoming in safeguards performance and efficiency issues. Nevertheless, the information about the realized risks related to the preparation for resettlement in Banhado and the deterioration of the population's living conditions in the area was not mentioned in the PCR, thus not providing a complete picture of the severity of the safeguards issues.

Given that the PCR cites sufficient data content clearly, captures all important project results in a balanced way and discusses achievement of individual objectives, and shows only minor shortcomings in clarity, consistency, and candor. OVE considers that the PCR quality is *Good*.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro - Etapa III			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BR-L1175			
<b>Loan number(s)</b>	2482/OC-BR			
<b>Amount Approved</b>	US\$150 millones			
<b>Lending Instrument</b>	INL			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Municipio de Río de Janeiro			
<b>Executing Agency</b>	Secretaria Municipal de Habitación			
<b>Sector/Subsector</b>	Desarrollo Urbano y Vivienda / Mejora de Vecindarios			
<b>Year of Approval</b>	2010			
<b>Original Closing date</b>	5 julio 2017			
<b>Actual Closing date</b>	31 diciembre 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$300,000,000 (IDB US\$150,000,000, GOB US\$150,000,000)		US\$300,393,097 (IDB US\$150,000,000, GOB US\$ 150,393,097)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$150,000,000		US\$150,000,000	
<b>Co-financing</b>	-		-	
<b>Cancelled amount</b>			-	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Stephany Maqueda	
<b>Reviewed by:</b>	Ana María Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

La propuesta de préstamo señala como objetivo general del proyecto “mejorar la calidad de vida de las familias residentes en los asentamientos informales de la ciudad de Río de Janeiro”. El objetivo general está formulado de esta manera en el contrato de préstamo y también en el PCR.

Si bien la propuesta de préstamo no definió objetivos específicos, en la matriz de resultados del proyecto se incluyeron los propósitos del mismo, que el PCR tomó como objetivos específicos y que OVE acepta para efectos de esta validación:

- Objetivo 1: promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades tratadas.
- Objetivo 2: promover la formación/generación de activos en las comunidades tratadas.
- Objetivo 3: integrar las comunidades tratadas a la ciudad formal.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

De acuerdo con la propuesta de préstamo, el proyecto contaba con los siguientes componentes:

**Componente 1:** Urbanización integrada (US\$212.4 millones originalmente asignados; US\$243.2 millones ejecutados) que preveía: (i) la provisión a favelas y urbanizaciones irregulares de un paquete mínimo de infraestructura urbana y social (agua potable y alcantarillado, drenaje, pavimentación, alumbrado público, áreas verdes, canchas deportivas y locales, y servicios sociales) incluido el reasentamiento de familias en situación de riesgo en caso de ser necesario; y (ii) la implantación de un modelo piloto para reducir la violencia en una de las comunidades del proyecto.

**Componente 2:** Programas sociales (US\$23.5 millones originalmente asignados; US\$0.73 millones ejecutados) para complementar las intervenciones físicas. Preveía financiar:

- La implantación de por lo menos 2 Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) fijos y 10 itinerantes donde se atendería a las familias en situación de vulnerabilidad y serían referidas a los programas municipales y federales que correspondiera;
- La financiación de 5 programas de apoyo a jóvenes en situación de riesgo social;
- La construcción de espacios de educación infantil (EDIs) en todas las comunidades beneficiarias del proyecto, su operación por 12 meses, su dotación y material didáctico y la capacitación de los educadores infantiles;
- La construcción y equipamiento de clínicas de salud de la familia que las comunidades identificaran como prioritarias y fueran compatibles con la planificación municipal para el sector salud;
- La capacitación laboral, la organización de productores y otras actividades orientadas a la generación de ingresos.

**Componente 3:** Regularización y control urbanístico (US\$18 millones originalmente asignados; US\$11.04 millones ejecutados) que preveía: (i) la regularización urbana y la titulación de propiedades en las comunidades; (ii) la implantación de un sistema de control de la ocupación del suelo con el fin de controlar el crecimiento irregular de los asentamientos, la ocupación ilegal de tierras u otras situaciones no permitidas; y (iii) la expansión de los puestos de orientación y control urbano de las municipalidades en las áreas re-urbanizadas.

**Componente 4:** Desarrollo institucional (US\$3.3 millones originalmente asignados, US\$1.17 millones ejecutados) que preveía el financiamiento de las actividades de monitoreo y evaluación del programa, incluyendo una evaluación de impacto, capacitación de funcionarios de las secretarías involucradas en temas de preparación y gestión de proyectos urbanos integrales, así como en la difusión del programa.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

El proyecto no tuvo reformulaciones formales (es decir, aprobadas por el Directorio) pero tuvo dos modificaciones contractuales:

- La primera, firmada el 24 de enero de 2017, extendió el plazo para el último desembolso de cinco a siete años. Esta modificación se derivó principalmente de los atrasos en la construcción de las principales obras del proyecto, generado a su vez del retraso entre la firma del contrato y el primer desembolso del proyecto.
- La segunda, firmada el 1 de octubre de 2019, extendió el plazo para el último desembolso por seis meses más. Esto se dio a consecuencia de: (i) que la Prefectura de la Ciudad de Río de Janeiro cerró el ejercicio presupuestario en diciembre (mientras el proyecto estaba en operación), lo que resultó en la cancelación de los saldos comprometidos por el proyecto y por lo tanto con la paralización total o parcial de sus actividades; y (ii) la demora en la ejecución de las obras que resultó de la invasión de áreas que serían intervenidas por el proyecto, la dificultad de remoción de viviendas existentes en las zonas intervenidas y la inseguridad local.

Los indicadores de resultado originales se mantuvieron a lo largo del proyecto, pero sufrieron ajustes a su línea de base y metas según se describe en la sección de efectividad.

#### **5. RELEVANCE**

##### **Alignment of project objectives with country development needs**

El municipio de Rio de Janeiro ha enfrentado por muchos años problemas de urbanización informal debido, entre varios factores, al rápido crecimiento urbano sin control, la poca fiscalización de las normas urbanísticas, la carencia de infraestructura básica y la limitada oferta de vivienda y de tierras a precios accesibles para los segmentos de bajos ingresos.

El proyecto bajo revisión está alineado con las necesidades y planes del municipio de Rio de Janeiro. Desde 1992 el municipio cuenta con un Plan Director cuyo objetivo es reducir las desigualdades existentes entre los barrios en aspectos ambientales, económicos, sociales e infraestructura de forma tal que se promueva la integración entre las ciudades formal e informal.

La presente es la tercera operación del programa Favela-Bairro en Rio de Janeiro (PROAP III) financiada por el BID. El programa Favela-Bairro busca atender los problemas de asentamientos informales mediante la aplicación de un modelo de intervención urbana integral que prioriza la regularización y el mejoramiento de los asentamientos existentes. El BID financió una primera operación en 1995 y una segunda en 2000. La presente operación – PROAP III- da continuidad a las acciones promovidas por las dos operaciones anteriores y busca responder a los retos identificados en la evaluación del PROAP II, que incluyen:

- El crecimiento de los asentamientos tanto vertical como horizontal en las favelas intervenidas derivadas de la falta de incentivos claros para quienes busquen tener un título de propiedad individual (ya que el título de propiedad intermedio con el que cuentan les permite transaccionar su inmueble de manera informal).
- La falta de coordinación entre los prestadores de servicios sociales (habitación, asistencia social, educación y trabajo, por ejemplo) encaminados en la generación de ingresos para la población que habita en las áreas de actuación del programa.
- El problema de la violencia en la ciudad que afecta especialmente a los asentamientos informales, que se acompaña de los vacíos de autoridad que ocupan grupos delictivos y el aumento sistemático de la percepción de inseguridad.

##### **Alignment of project objectives with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals**

## 5. RELEVANCE

El proyecto estuvo alineado con las estrategias de país vigentes al momento de su aprobación y parte de su ejecución, pero no así con las últimas dos estrategias de país vigentes durante el final de la ejecución y el cierre del proyecto.

La Estrategia de País con Brasil 2004-2007 vigente al momento de aprobación del proyecto,<sup>1</sup> incluyó la “[integración] de acciones de combate a la pobreza urbana, y mejoras de la habitabilidad, eficiencia y calidad ambiental de las ciudades” dentro de las áreas de acción del Banco bajo el objetivo de “Pobreza y Equidad”. Bajo esta área se priorizó el trabajo en programas integrados de mejoramiento de barrios.

La Estrategia de País con Brasil 2012-2014 (vigente durante una parte del periodo de ejecución del proyecto) tenía como uno de sus objetivos estratégicos (bajo el sector prioritario de desarrollo urbano) el “mejorar el hábitat urbano priorizando las zonas de mayor pobreza”, el cual, utilizaría el número de familias en vivienda con cobertura inadecuada de servicios urbanos como un indicador sobre la mejora del hábitat urbano de barrios.”

Sin embargo, las Estrategias de País con Brasil de 2016-2018 (vigente durante otra parte del periodo de ejecución del proyecto) y de 2019-2022 (vigente durante el último periodo de ejecución del proyecto y su cierre) no contemplaron objetivos estratégicos a los cuales el proyecto pudiera alinearse.

### **Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities)**

El proyecto estuvo diseñado para atender la problemática de los asentamientos irregulares o informales de Río de Janeiro, caracterizada por:

- i. la ausencia de alternativas económicas para la población local, lo que favorece la captura de los jóvenes por grupos criminales,
- ii. el crecimiento desordenado de los asentamientos irregulares y la necesidad de un proceso de regularización urbana y de titulación de inmuebles,
- iii. la carencia de infraestructura básica en las áreas más pobres de la ciudad y
- iv. la falta de integración entre las secretarías encargadas de la provisión de servicios en las áreas intervenidas por el programa.

Cada uno de estos problemas específicos fue abordado a través de uno de los componentes del PROAP III:

- El problema (i) fue atendido a través del Componente 2 del proyecto que preveía la implementación de programas sociales en las comunidades objetivo y un programa piloto para prevenir la violencia, integrar a la comunidad y promover la coexistencia ciudadana incluido en el Componente 1.
- El problema (ii) fue atendido a través del Componente 3 de regularización y control urbano, que preveía el financiamiento de un sistema de control de la ocupación del suelo.
- El problema (iii) fue atendido a través del Componente 1 que preveía el financiamiento de intervenciones encaminadas al mejoramiento de la infraestructura urbana básica.
- El problema (iv) fue atendido a través del Componente 4 que preveía acciones para resolver el problema de coordinación entre las secretarías involucradas en la provisión de servicios en las comunidades tratadas, y se buscaba reforzar sus capacidades de coordinación a través de la preparación de planos de acción social integradas (PASI).

<sup>1</sup> La EPB con Brasil en 2004-2007 fue actualizada en 2008 y extendida hasta 2010.

## 5. RELEVANCE

En consecuencia, el proyecto contó con una lógica vertical sólida, ya que las acciones propuestas llevarían de manera lógica a la generación de productos que permitirían alcanzar los objetivos específicos del proyecto.

Sin embargo, durante el diseño no se consideraron adecuadamente los niveles de violencia en las áreas en las que el proyecto contaba intervenir. En consecuencia, no se tomaron medidas de mitigación que pudieran atender este riesgo que efectivamente se materializó y que llevó a que las áreas de intervención tuvieran que ser ajustadas.

En resumen, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo y con los planes y prioridades de la municipalidad de Río de Janeiro, pero solo estuvo parcialmente alineada con las realidades de las zonas a intervenir con respecto a los niveles de violencia y sus efectos sobre el proyecto. Por otro lado, el proyecto estuvo alineado con las estrategias de país con el Banco al momento de su aprobación y durante la primera parte de su ejecución, pero la alineación se perdió hacia el periodo final de ejecución y cierre dado que las estrategias de país vigentes no contaron con objetivos estratégicos relacionados a la mejora de barrios marginales. El proyecto contó con una lógica vertical sólida lo que permitió ajustarse a las necesidades y a los retos a los que se enfrentó durante su implementación. OVE considera que la calificación de este criterio es *Satisfactoria* (*administración: Excelente*).

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

El PCR fue elaborado utilizando los Lineamientos de 2020.

El préstamo fue aprobado el 8 de diciembre de 2010 y alcanzó elegibilidad el 10 de mayo de 2013. De acuerdo con los Lineamientos de 2020 para los PCRs, los cambios a la matriz de resultados registrados dentro de los 60 días a la declaración de elegibilidad, es decir hasta julio de 2013, serán considerados para esta validación. Posterior a esta fecha, solo es posible agregar indicadores de resultado asociados con los objetivos específicos del proyecto que cuenten con la aprobación de SPD y siempre que OVE considere que su adición está justificada en la medida en que contribuyen a reflejar mejor los resultados alcanzados.

La matriz de resultados sufrió ajustes en cuanto a las líneas de base y a las metas de los indicadores propuestos en la matriz de resultados original. Esto se debió a que las áreas de intervención del proyecto fueron distintas a las finalmente intervenidas.

### OVE assessment and rating for each objective

#### Objetivo Específico 1: Promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades tratadas.

Indicador de Resultado	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Meta revisada	Resultado alcanzado	% Meta alcanzada
Variación en el Índice de Desarrollo Social Ampliado (IDS-A) en comunidades tratadas	Puntos	44.2	54.7	48.0	36%

El IDS-A toma en cuenta 5 dimensiones: educación ciudadana, trabajo e ingreso, prevención de la violencia y salud. La línea de base y la meta final de este indicador fueron ajustados al cierre del proyecto. Sin embargo, los ajustes estuvieron en línea con el incremento esperado original, por lo que OVE los acepta a pesar de ser extemporáneos. El indicador alcanzó el 36% de su meta debido a que se construyeron 7 espacios de educación infantil de los 28 originalmente planeados, 3 centros de referencia de asistencia social de los 12 planeados, y se atendieron 350 participantes en los programas de trabajo e ingreso de los 1,800 originalmente previstos. Algunas de estas modificaciones fueron resultado de cambios en las políticas del municipio, mientras que otras fueron

## 6. EFFECTIVENESS

resultado de la imposibilidad de implementación debido al problema de violencia en las comunidades (para detalle ir al final de esta sección, bajo “ajustes a los productos del proyecto”).

De conformidad con lo anterior, OVE califica el objetivo 1 como **Insatisfactorio**.

**Objetivo Específico 2:** Promover la formación/generación de activos en las comunidades tratadas.

Indicador de Resultado	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Meta revisada	Resultado alcanzado	Alcanzado PCR
Precio promedio del metro cuadrado en comunidades tratadas	Reales/metro cuadrado	840.65	1,427.77	1,148.33	52%

La línea de base y la meta de este indicador también fueron ajustadas al cierre del proyecto. El ajuste tomó en cuenta los precios de los predios en las comunidades efectivamente tratadas (las cuales fueron modificadas durante la ejecución del proyecto) y el aumento esperado en el precio estuvo en línea con el aumento esperado originalmente por lo que son aceptados por OVE.

Este indicador alcanzó el 52% de su meta. Los productos relacionados con este objetivo específico tuvieron ajustes a la baja. Por ejemplo, el programa POUSO (Puestos de orientación urbanística y social) fue reestructurado en 2015 ante los nuevos límites presupuestarios, por lo que su reorganización (que una misma unidad atendiera varias comunidades) llevó a la reducción de 24 a 9 POUSOs implementados. Además, según explica el PCR, este indicador pudo haber estado afectado por diversas causas ajenas al proyecto (construcciones verticales, menor demanda de inmuebles, desaceleración de la economía en 2013, inversión en infraestructura en las ciudades sede de la Copa del Mundo y las Olimpiadas celebradas entre 2014 y 2016 y una posible sobrevaloración de los inmuebles al inicio del proyecto).

Con base en lo anterior, OVE califica el objetivo 2 como **Parcialmente insatisfactorio**.

**Objetivo Específico 3:** Integrar a las comunidades tratadas a la ciudad formal.

Indicador de Resultado	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Meta revisada	Resultado alcanzado	Alcanzado PCR
Variación del Índice de Integración urbana ampliado (ITU-A) en comunidades tratadas	Puntos	74.1	84.6	85.6	100%

Al igual que en los dos objetivos anteriores, la línea de base y la meta de este indicador fueron ajustadas al cierre del proyecto. es decir, con posterioridad a la fecha de corte oficial para hacer cambios en la matriz de resultados. Los ajustes estuvieron en línea con el incremento esperado original, por lo que OVE los acepta a pesar de ser extemporáneos.

El indicador alcanzó el 100% de su meta, no obstante que el número de favelas intervenidas por el proyecto fue reducido debido a la situación de inseguridad, lo que fue compensado con una ampliación del trabajo realizado en las favelas intervenidas. También se redujeron las áreas que serían intervenidas con obras de infraestructura y servicios sociales para evitar duplicación con otros programas municipales que estaban trabajando en estos temas.

Con base en lo anterior, OVE califica el objetivo 3 como **Excelente**.

**Análisis de Atribución**

En cuanto a la atribución de resultados, se llevó a cabo una evaluación de impacto de los tres índices utilizados para medir la efectividad del proyecto con información de las favelas. Los resultados muestran que aquellas favelas intervenidas tuvieron mejoras en comparación con aquellas que no fueron tratadas.

## 6. EFFECTIVENESS

Por otro lado, el PCR también presenta evidencia sobre la atribución teórica de las acciones implementadas por el proyecto sobre los resultados presentados utilizando los hallazgos de otras evaluaciones con intervenciones similares en Brasil. Con base en la información provista tanto por la evaluación de impacto del proyecto, así como en la atribución teórica respaldada en la evidencia presentada, los resultados alcanzados por el proyecto son efectivamente atribuibles a él.

### Ajustes en los productos del proyecto

De acuerdo con la información disponible en el PCR y en el Anexo de cambios a la matriz de resultados del proyecto, hubo cancelaciones y ajustes a las metas de diversos productos respecto a lo originalmente planeado.

#### Ajustes a los productos del Componente 1:

- Centros de Apoyo a Jóvenes en Situación de Riesgo: se excluyeron del proyecto los 5 Nuevos Centros debido a que la Secretaría Municipal de Asistencia Social y Derechos Humanos desarrolló varios programas y proyectos de atención a los jóvenes en situación de riesgo en las comunidades de Río de Janeiro que tenían la misma finalidad (promover la reintegración y capacitación profesional de jóvenes por medio de actividades artísticas de capacitación técnica y extraescolares).
- EDIs: se construyeron 7 de los 28 originalmente planeados debido a que algunos de ellos fueron construidos con fondos distintos a los del proyecto.
- CRAS: se construyeron 3 CRAS fijos, aunque originalmente se contempló la construcción de 2 CRAS fijos y 10 itinerantes; esto debido a la nueva normativa de la política social municipal establecida, así como del alto costo en relación con el beneficio de los CRAS itinerantes.
- Jóvenes atendidos por el proyecto de generación de ingresos: se atendieron 900 de los 1,800 originalmente previstos debido al uso de otras fuentes de recursos para proyectos sociales.

#### Ajustes a los productos del Componente 2

- Infraestructura y servicios sociales implementados y en operación (en favelas): se atendieron 21 de las 30 favelas originalmente identificadas debido a los problemas de inseguridad que se presentaron.
- Infraestructura y servicios sociales implementados y en operación (en fraccionamientos): se intervinieron 4 de los 6 originalmente previstos debido a que dos fueron atendidos por otros proyectos

#### Ajustes a los productos del Componente 3

- POUSOs nuevos y en operación: se completaron 9 de los 24 originalmente planteados debido a cambios en la reestructuración del programa POUSOs.
- Domicilios regularizados: se atendieron 2,500 unidades habitacionales de las 18,000 originalmente previstas.

En síntesis, considerando el rating Insatisfactorio para el Objetivo 1, Parcialmente insatisfactorio para el Objetivo 2 y Excelente para el Objetivo 3, OVE califica la efectividad del proyecto como *Parcialmente insatisfactorio* (Administración: Parcialmente insatisfactorio).

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

El análisis de eficiencia se llevó a cabo con una metodología costo beneficio (CBA). La evaluación ex post utilizó la información de 10 (de 21) áreas intervenidas, lo que representa un monto de menos del 50% del total del proyecto<sup>2</sup>. De acuerdo con el PCR, el costo de llevar a cabo esta evaluación ex post fue el principal motivo por el cual se hizo una selección de las áreas intervenidas.

Para llevar a cabo el análisis se tomaron en cuenta el costo de los insumos (presupuesto de inversión) y los beneficios generados por el proyecto (la diferencia en el precio del metro cuadrado construido en las áreas intervenidas antes y después).

Los resultados del análisis mostraron que en 6 (de las 10) áreas evaluadas la relación entre beneficio y costo es mayor a 1, en 2 áreas es mayor a 0.89 y de 0.67 en las 2 áreas restantes<sup>3</sup>. La TIR estimada fue de 12.05% en las 10 áreas.

Por su parte, el proyecto tuvo una extensión de 30 meses además de redireccionamientos internos de recursos. En este sentido, el índice de desempeño de plazos (SPI) y de costos (CPI) mostraron niveles por debajo de lo esperado durante los primeros 4 años de la ejecución del proyecto. Para 2017 se mejoró la ejecución y se mantuvo así hasta el cierre de la operación.

En conclusión, debido a que menos del 50% del proyecto fue evaluado, y que parte de la proporción evaluada mostró resultados desfavorables, la calificación de este criterio es Insatisfactoria (Administración: *Parcialmente Insatisfactoria*).

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### *Risks to continuation of outcomes*

De acuerdo con la información disponible en el PCR y en el Anexo, se generaron planes de capacitación en la Prefeitura para la sensibilización de los funcionarios, además de un plan de despliegue y mantenimiento de POUSOs y acciones de monitoreo y fiscalización para prevenir ocupaciones de zonas protegidas, así como el mantenimiento de las obras y la participación comunitaria que permitan mantener la infraestructura construida. En el Anexo 8 se explica que las intervenciones del programa fueron incorporadas al plan municipal y a las rutinas administrativas de mantenimiento y operación, y que para su mantenimiento en el largo plazo se han incorporado en el presupuesto de 2018/2021. No obstante, el PCR explica que no existe un presupuesto específico para implementarlos y por ende se están utilizando fondos dispersos que provienen de otros rubros del presupuesto de la Prefeitura.

El PCR no comenta sobre medidas para evitar que los problemas de violencia e inseguridad locales afecten los resultados alcanzados. Este es un riesgo importante, tomando en cuenta que se materializó durante la implementación y que llevó a reducir el número de áreas intervenidas, así como el alcance original de algunas actividades dirigidas a los jóvenes en riesgo.

Por último, los reportes de salvaguardias señalaron en diversas ocasiones (i) la dificultad de conexión de los hogares a los sistemas de agua y saneamiento debido a que no se realizaron las articulaciones institucionales necesarias con la Compañía Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Río de Janeiro (CEDAE) y (ii) los problemas de mantenimiento debido tanto a la falta de capacidad de las instituciones locales encargadas del servicio, como por la dificultad de establecer las tarifas que

<sup>2</sup> La evaluación económica se hizo sobre US\$75.05 millones, lo que equivale al 28% del costo total del programa.

<sup>3</sup> Para estas últimas 2 áreas (Parque Furquim Mendes e Bairro Proletário do Dique) el PCR comenta que al momento de llevar a cabo este análisis, todavía se estaban llevando a cabo obras de mejoramiento. Se espera que una vez finalizadas las obras, la razón beneficio/costo mejore.

## 8. SUSTAINABILITY

serían pagadas por los hogares.<sup>4</sup> En este mismo sentido, al cierre del proyecto quedaron pendientes las obras de las estaciones de tratamiento de aguas residuales (ETEs) del Bairro Caminho do Partido debido a la necesidad de revisar las especificaciones técnicas de las estaciones (ya que durante la consulta pública la comunidad solicitó cambios su ubicación). El PCR indica que el municipio se ha comprometido a asignar recursos propios para realizar las adecuaciones necesarias y la construcción de las obras luego del cierre del proyecto.

### Safeguards Performance

Esta operación fue clasificada como categoría “B”; en los últimos dos años de ejecución (a partir de 2018) el proyecto contó con un supervisor de la unidad de salvaguardias ambientales y sociales del Banco.

La calificación del riesgo ambiental y social (ESRR) del proyecto entre septiembre de 2017 y mayo de 2019 era alta. Posteriormente, entre agosto de 2019 y junio de 2020 la calificación de este riesgo pasó a sustancial. En los reportes de supervisión de ESG disponibles para este proyecto, se señaló:

- A septiembre de 2017 (calificación de Partially Unsatisfactory al cumplimiento de la supervisión de las salvaguardias del proyecto), el proyecto no contaba con un plan de gestión ambiental y social (PGAS), por lo que no existía un sistema de supervisión del proyecto que permitiera contar con información.<sup>5</sup> Igualmente, no existía evidencia sobre el desempeño de la supervisión de seguridad y salud en el trabajo. En este sentido, debido a la situación de inseguridad en las comunidades de Cordovil y Brás de Pina, las obras se encontraban paralizadas (la situación de violencia, producto de actividades delictivas ligadas al narcotráfico representaban un alto riesgo a la salud y a la seguridad de los trabajadores de los contratistas).
- En marzo de 2018 (calificación de Partially Unsatisfactory al cumplimiento de la supervisión de las salvaguardias del proyecto), el reporte indica que “las obras en las comunidades de Cordovil y Brás de Pina fueron finalmente excluidas del proyecto; además debido a cuestiones relacionadas con la posible contaminación de terrenos, se excluyeron del alcance del proyecto los reasentamientos en la comunidad Barreira do Vasco en Vila Arara (se espera que se pueda hacer en el futuro)”.
- En noviembre de 2018 (calificación de Partially Unsatisfactory al cumplimiento de la supervisión de las salvaguardias del proyecto), se identificaron problemas en cuanto a la obtención de las licencias ambientales. En relación con el reasentamiento y sus impactos sociales, se identificaron debilidades en términos de (i) incremento en la invasión irregular de áreas anteriormente identificadas como “libres”, (ii) dificultades en las negociaciones de las compensaciones por el reasentamiento, (iii) riesgos relacionados con la no conexión de hogares a los sistemas de saneamiento construidos y no pago por este servicio, (iv) dificultades en el avance de las actividades para lograr el compromiso con la comunidad afectada e (v) incumplimiento de la gestión de seguridad y salud en el trabajo.
- En mayo de 2019 (calificación de Partially Satisfactory al cumplimiento de la supervisión de las salvaguardias del proyecto), el ejecutor ya presentaba un progreso significativo en cuanto a la implementación de los planes de acción correctiva (PLAC), destacando el cumplimiento con los requerimientos de la política de reasentamientos del Banco (OP 710), así como en la normativa de seguridad y salud en el lugar de trabajo.

<sup>4</sup> Respecto a este riesgo, en el reporte de supervisión de salvaguardias de marzo de 2018 se señala lo siguiente: “Tampoco se realizaron las necesarias articulaciones institucionales con CEDAE para asegurar las conexiones de los pobladores a las nuevas redes de agua y alcantarillado que integran las inversiones en urbanización de las comunidades, lo que pone en peligro la sostenibilidad de las intervenciones de saneamiento del PROAP III.”

<sup>5</sup> En consecuencia, tampoco se habían realizado las consultas públicas con los habitantes de las zonas a ser intervenidas.

## 8. SUSTAINABILITY

- Finalmente, en junio de 2020 (calificación de Partially Satisfactory al cumplimiento de la supervisión de las salvaguardias del proyecto), permanece el riesgo de no terminar la construcción de la estación de tratamiento de aguas residuales en el barrio Caminho do Partido que no fue ejecutada durante el periodo de implementación del proyecto debido a la revisión técnica de la obra que fue necesaria como respuesta a la solicitud de la comunidad. La agencia ejecutora ha indicado su compromiso para llevar adelante la obra con sus propios recursos.

En el marco del proyecto se esperaba reasentar a 123 familias en el área de Furquim Mendes. De acuerdo con la información disponible en el último reporte de supervisión de salvaguardias disponible en Convergence (30 de junio de 2020) todos los reasentamientos previstos fueron realizados dentro del plazo del proyecto, mientras que el trabajo social posterior al reasentamiento de Furquim Mendes fue asumido con recursos y equipo propios del municipio y fue realizado luego de la conclusión del proyecto. El Anexo 9 al PCR provee una compilación de los materiales utilizados para llevar a cabo este trabajo social, así como las actividades, las fechas en las que se llevaron a cabo y el número de participantes.

La administración calificó este criterio como Satisfactorio. Sin embargo, el riesgo de violencia e inseguridad de las zonas intervenidas no fue adecuadamente dimensionado, resultando en ajustes a las zonas intervenidas y representando un riesgo para las zonas cercanas. Por el lado de las salvaguardias ambientales, solamente hasta 2017 se hizo una supervisión adecuada del proyecto, a pesar de que estaban contemplados reasentamientos involuntarios de algunas familias desde la fase de diseño. Luego de la primera misión de supervisión de salvaguardias (en 2018) fueron identificadas las debilidades de la UGP para poder supervisar adecuadamente la obtención de las licencias ambientales necesarias para la obra civil construida, además de que no se habían llevado a cabo las consultas públicas con los habitantes de las diversas áreas donde serían construidas las estaciones de tratamiento de aguas residuales. Si bien algunas de estas fallas fueron corregidas de manera satisfactoria, la detección tardía de algunas de ellas no permitió completar los trabajos necesarios previo al cierre del proyecto, lo que también representa un riesgo para la sostenibilidad de lo alcanzado por el proyecto. Al cierre, la calificación del desempeño de las salvaguardias fue de Parcialmente Satisfactorio.

Por lo anterior OVE califica sostenibilidad como **Parcialmente insatisfactoria**.

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

En su conjunto, el desempeño del Proyecto ha sido Parcialmente no exitoso como resultado de un desempeño satisfactorio en relevancia, parcialmente insatisfactorio en efectividad, insatisfactorio en eficiencia y parcialmente insatisfactorio en sostenibilidad.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### Quality of preparation: Partly unsatisfactory

El Banco ya tenía experiencia previa trabajando en el Municipio de Río de Janeiro en proyectos de mejoramiento de barrios, por lo que conocía tanto las necesidades como los retos de trabajar en los barrios seleccionados. Esto le permitió armar un proyecto con una lógica vertical adecuada y que respondía a las necesidades de desarrollo locales. A pesar de ello, no se tomaron en cuenta las debilidades de las instituciones encargadas de conectar a los hogares a los sistemas de saneamiento que serían instalados en el contexto del proyecto; la materialización de este riesgo no previsto comprometió los alcances de esta intervención. En este mismo sentido, el proyecto no dimensionó adecuadamente elementos del contexto en el que se iba a ejecutar, como la presencia de grupos

## 10. BANK'S PERFORMANCE

delictivos y de narcotráfico que terminaron en alteraciones a las actividades originalmente planeadas. Además, en el reporte de ESG de septiembre de 2017 se comenta que el contrato de financiamiento del BID no contenía ninguna cláusula relacionada con el cumplimiento de las Salvaguardias Sociales y Ambientales.

### Quality of implementation: Partly unsatisfactory

El proyecto logró ajustarse a los retos que surgieron conforme la operación era implementada. Por ejemplo, ante la imposibilidad de llevar a cabo actividades en favelas/localidades fuertemente afectadas por la violencia y grupos de narcotráfico, se amplió el área del proyecto a otras zonas en los territorios intervenidos, buscando alcanzar el mismo número de beneficiarios. Debido a esto, hubo que hacer ajustes a las líneas de base y las metas de los indicadores seleccionados en la matriz de resultados.

El PCR indica que durante la ejecución hubo una frecuente rotación de especialistas responsables del proyecto, lo que fue levantado por la Unidad Ejecutora del Proyecto como un factor que afectaba la ejecución, principalmente por la pérdida de memoria histórica.

Por el lado de las salvaguardias, hasta 2017 el proyecto no contaba con un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), el cual era una cláusula contractual. En este sentido, el estado de las obras no había sido supervisado hasta ese momento. En 2017 (3/4 años después de que había comenzado el periodo de desembolsos) se llevó a cabo una revisión formal donde se identificaron las debilidades en la supervisión hecha por la unidad ejecutora en términos de las licencias ambientales necesarias para la obra civil, así como de la situación de los reasentamientos involuntarios identificados desde la fase de diseño. Estos últimos fueron finalizados adecuadamente antes del cierre del proyecto. Sin embargo, el inicio tardío de una supervisión adecuada dio como resultado que algunas acciones, como por ejemplo las relacionadas con la construcción de la estación de tratamiento de aguas residuales en el barrio Caminho do Partido, quedaran inconclusas al cierre del proyecto.

La calificación que asignó la Administración a este criterio en el PCR es de Satisfactoria. Considerando que la calidad del diseño como la de implementación fueron parcialmente insatisfactorias, OVE califica el desempeño del Banco como *Parcialmente insatisfactorio*.

### OVE rating: *Partly Unsatisfactory*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR en su sección de conclusiones y recomendaciones señala el retraso de un año entre la firma del contrato de préstamo y el primer desembolso como resultado del tiempo que llevó cumplir con las cláusulas contractuales del proyecto. El equipo encargado de la gestión del proyecto no tenía dedicación exclusiva a este. En la medida de lo posible, se asignó personal con la capacidad técnica adecuada para llevar a cabo el proyecto, si bien hubo alta rotación de personal. Debido a las debilidades mostradas por la unidad ejecutora, durante una buena parte del periodo de implementación del Proyecto no hubo una supervisión adecuada del cumplimiento de las salvaguardias requeridas por el Banco ni las requeridas por las autoridades locales. Por ejemplo, hasta 2017 el proyecto no contaba con un plan de gestión ambiental y social (PGAS), por lo que no existía al momento un sistema de supervisión del proyecto (y en consecuencia no había información). Si bien a partir de 2018 se tomaron medidas para que el proyecto estuviera en cumplimiento, la falta de supervisión dejó las actividades relacionadas con la construcción de la estación de tratamiento de aguas residuales en el barrio Caminho do Partido pendientes luego del cierre del proyecto.

La calificación que asignó la Administración a este criterio en el PCR es de Satisfactoria. Considerando la falta de supervisión adecuada al proyecto, particularmente durante los primeros años de ejecución, OVE califica este criterio como *Parcialmente insatisfactorio*.

### OVE rating: *Partly Unsatisfactory*

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR incluye en su sección de conclusiones y recomendaciones varios aspectos clave para mejorar otras operaciones de mejoramiento de barrios que se desarrollen en contextos similares, tales como:

- En áreas donde hay una fuerte presencia de violencia y conflictos armados es recomendable establecer diálogo con los líderes sociales de la comunidad, preferentemente durante la fase de preparación del proyecto, para el desarrollo del trabajo social con la población local, donde se promueva el compromiso de la comunidad y viabilice un ambiente más seguro para la ejecución de los trabajos.
- Durante la fase de preparación, es importante definir y delimitar las áreas de reasentamiento de las familias, con el objetivo de asegurar que estas áreas tengan las condiciones técnicas adecuadas para urbanizar y permitir que los proyectos se lleven a cabo con la calidad técnica necesaria.
- El desfase entre el trabajo social y la obra civil genera dificultades operacionales, por lo que se recomienda que las actividades sociales engloben las acciones anteriores a las de obra civil, con el fin de garantizar la efectividad de las intervenciones y de su sostenibilidad en el largo plazo.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR hace un esfuerzo importante por presentar la información del proyecto de forma clara, además de proveer en cada sección la calificación del criterio correspondiente, así como su justificación.

En la sección de Efectividad, hay discrepancias entre la información que se presenta en el Anexo de Cambios en la Matriz de resultados, sus tablas y la información presentada en el PCR. Además, en la Tabla 2 del PCR algunos de los porcentajes de alcance de metas para los indicadores de producto se calcularon equivocadamente, ya que parecería que se tomaron en cuenta las metas originales de estos indicadores de resultado y no las metas ajustadas (que debería ser el caso para los indicadores de producto). En la redacción de este mismo Anexo hay confusión entre los productos y sus correspondientes objetivos. Finalmente, en la sección C de Análisis contrafactual, la tabla presentada (Quadro 1) presenta errores en los cálculos de la diferencia entre los grupos de control y tratamiento para el índice de Valorización inmobiliaria, los cuales provienen del documento original (Avaliação de Impacto – Resultados, Volume 2 Pág. 64) pero no fueron identificados en el PCR.

La sección de sostenibilidad se hubiera beneficiado de desarrollar mejor el tema de los reasentamientos involuntarios planeados en el marco del proyecto. La información disponible en los reportes de supervisión de salvaguardias hubiera nutrido de manera importante la discusión de esa sección.

PCR Quality Rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	PROCIDADES NOVO HAMBURGO			
	Oldest		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BR-L1187			
<b>Loan number(s)</b>	1			
<b>Amount Approved</b>	US\$23,910,000			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Municipio de Novo Hamburgo			
<b>Executing Agency</b>	Municipio de Novo Hamburgo			
<b>Sector/Subsector</b>	Urban Development and Housing			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	10/26/2016			
<b>Actual Closing date</b>	3/24/2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$47,820,000 (IDB US\$23,910,000 GOB US\$23,910,000)		US\$31,879,450.68 (IDB US\$20,434,477.31 GOB US\$11,444,973.37)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$23,910,000		US\$20,434,477.31	
<b>Co-financing</b>				
<b>Cancelled amount</b>				

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>	Highly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Maria F Rodrigo	
<b>Reviewed by:</b>	Ana Maria Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Proposal (LP), the program's overall objective was to "help improve socioeconomic, urban, and environmental conditions in the município of Novo Hamburgo (MNH), and thus enhance the quality of life of its population."

Although the LP did not include specific objectives, such objectives can be derived from the program's results matrix as follows:

1. Urban and environmental revitalization of the city's consolidated urban areas.
2. Promotion of the Municipio's sustainable economic development.
3. Prevention and control of violence and crime in low-income neighborhoods, with the young and most vulnerable population.

OVE will assess the program's performance against these three objectives, which coincide with those used in the PCR.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

**Component 1. Urban revitalization (US\$17.039 million at closure).** This component envisaged urban revitalization actions in the historical city center -CHHV- and the cultural corridor of the current downtown area – CUA-, and the Parcão. They included: (i) upgrading of public infrastructure, street lighting, telephony, street paving, drainage system, urban facilities, plazas, and public walkways; (ii) restoration of the Lar da Menina in the CHHV; and (iii) public equipment as described in the Parcão management plan. Urban revitalization actions are also concentrated in areas of the disadvantaged neighborhoods in the eastern part of Novo Hamburgo. The revitalization project for these areas was related to the construction of the 1.9-km southern segment of Avenida Alcântara, to be developed on the bank of the Pampa creek. The following interventions were planned: (i) paving of public walkways, bike path, and installation of urban equipment and street furniture; (ii) street lighting; (iii) installation of public plazas; (iv) regularization of the Pampa creek's bed; and (v) redevelopment of the Vila Kipling and Vila Getúlio Vargas neighborhoods.

**Component 2. Local economic development (US\$6.373 million at closure).** This component envisaged financing for: (i) an urban development design for the Innovation and Technology Center; (ii) an integrated commerce, tourism, and services and industrial district strategic plan and implementation of a communication and marketing plan for the Municipio; (iii) implementation of sector strategic plans already identified and validated by the private sector and the Municipio—(a) implementation of the Hamburgtech creative innovation hub; and (b) implementation of the sector plan for the leather industry complex, targeting small and medium-sized enterprises; and (iv) strengthening of SEDETUR.

**Component 3. Prevention of violence (US\$2.372 million at closure).** This component was to support the implementation of an integrated public security policy within the Município, and violence prevention and control actions in the Santo Afonso and Canudos neighborhoods. The following activities were to be financed: (i) social prevention of violence through support in the socio-educational, technical-vocational, recreational, and sports areas, together with values training for young people, training for mothers as agents of change in relation to violence, and strengthening of conflict resolution services; (ii) information and knowledge management with the creation of a crime and violence observatory; and (iii) institutional strengthening, involving implementation of the integrated municipal public security plan and creation of a municipal security forum for plan validation and monitoring.

The program also included US\$4.027 million of administration costs (US\$2.7 million at closure)

**Changes in the components' costs:** The total program cost at closure was 33% lower than at approval. Costs comparisons between approval and closure are not possible because the LP did not include specific costs for components 1-3.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

The program had three contractual modifications that affected project execution time:

Contractual modification #1: (02/09/2017): Extended implementation for 6 months. It was motivated by delays in the execution of the Program due to: (i) impeachment of the M NH's mayor, requiring a new election to be held; (ii) delay in releasing the area of implementation of the Technological Innovation Center (CIT); (iii) delay in obtaining environmental licenses and authorizations by the Heritage National Artistic (IPHAN) and the Institute of Artistic Heritage of the State of RS (IPHAE) for the works of Old Hamburgo; (iv) difficulties faced in bidding processes and fragility of the Program management team; and (v) difficulties in providing counterpart resources to the Program, due to the city's budget limitations and the valorization of the dollar against the real, which imposed the need to seek other sources of funding to complete the local counterpart.

Contractual modification #2: (07/20/2017): Extended the implementation of the program for 24 additional months and reassigned resources between investment categories.

Contractual modification # 3: (05/05/2019) extended the date of final disbursement to October 2019  
The program was financed under the PROCIDADES lending facility.

#### **5. RELEVANCE**

##### *1. Alignment of project objectives with the country's development needs:*

**The specific objectives of the operation were aligned with the country's development needs at the time of program approval, during implementation and at closure.**

##### **At approval:**

The LP identified the municipality urban conditions and the areas of intervention that required greater attention: Old Hamburgo historic Center (CHHV), New Hamburgo downtown area (CUA), Luis Henrique Roessler municipal Park (Parcao), and Neighborhoods on the banks of the Pampa creek. It also identified greater needs in terms of competitiveness and public security. The program was also consistent with M NH's environmental urban master plan (PDUA) which, among others, proposed interventions to address the deterioration of urban infrastructure, local economic challenges, and public security. The following activities were proposed: (i) support urban and environmental revitalization; (ii) promote economic development; and (iii) reduce crime and violence rates using strategic areas of the city as a territorial base. The program was also aligned with the Federal Government Growth Acceleration Program and with the M NH's multiyear plan (PPA) (2010-2013).

**During implementation and at closure:** The PCR does not explicitly discuss the program's alignment with country needs during implementation and at closure. However, the PCR states that the program was aligned with the 2014-2017 M NH's PPA, particularly with the following: (i) Sustainable Economic Development with Generation of Work and Income; (ii) Qualification of Urban Infrastructure: a better city for our people; (iii) Public Safety: everyone's commitment; and (iv) Environmental sustainability and quality of life; and the 2018-2021 M NH's PPA was aligned with the following: (i) Integrated Strategic Plan for the development of Industry, Trade, Tourism and Services; (ii) Thinking about the Future of Novo Hamburgo; and (iii) Safe City: "All for Peace".

##### *2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:*

**The operation was aligned with the Bank's Country Strategy/Corporate goals at approval and partially during part of its implementation and at closure.**

##### **At the time of approval:**

At approval, the program was aligned with the CS 2012-2014 (GN-2662-1) with the strategic objective related to improving the urban habitat giving priority to the poorest areas. Component 3 of the program

## 5. RELEVANCE

was aligned to the strategic objective “reduce levels of violence and criminality among the youth population (15 to 24 years of age), guaranteeing individual rights and freedoms”.

### During implementation and at closure:

The CS 2012-2014 remained in effect on a de facto basis for slightly more than a year, until the strategy for 2016 - 2018 was approved in March 2016. CS 2016-2018 (GN-2850) did not include any strategic objective related to urban development to which the program could be aligned to. However, component 3 of the program was aligned to the strategic objective reducing the violence and crime involving the young population. The 2019-2022 CS (GN-2973) in effect at closure, did not include an urban development objective for the program to align to either. Component 3 of the program was aligned to the strategic objective: enhance the effectiveness of citizen security services in the control and prevention of violent crimes

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

**In general, the program was coherent with the program's development objectives, but the vertical logic was weakened due to changes introduced during implementation.**

Program activities at approval were directly and plausibly linked to the achievement of the specific objectives. The PCR's Figures in pag 7, and 11 present the theory of change at approval and at closure, respectively. Although the vertical logic at approval was adequate, it changed during implementation as some activities and outputs were modified and/or cancelled, weakening the program's vertical logic (PCR p9-10), and impacting the achievement of objectives 1 and 2.

The PCR does not discuss the program's alignment with country realities. However, based on the information reported in the PCR, the program did not fully consider country realities and underestimated several challenges for its implementation such as legal permits for public works. Like many programs under the PROCIDADES facility, several products had to be cancelled because they were too complex or the program's scope was too broad. However, the LP of the operation included that after 13 PROCIDADES operations previously approved, the program took the lesson learned on the need of community and private sector participation, and effective governance mechanisms.

Overall, the program's objectives were aligned with country development needs, government priorities, though partially with IDB's country strategies with Brazil. It had an adequate vertical logic at approval but not at closure. The program did not completely consider country realities, which led to the cancellation of several outputs, in some areas of intervention that required greater attention, breaking its vertical logic during implementation. OVE, therefore, rates project Relevance as **Partly Unsatisfactory**. (Management: Satisfactory).

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

Management rated the effectiveness of the program as **Unsatisfactory**. OVE agrees with this rating.

The PCR does not state which Guidelines were used to prepare the document. OVE validated the PCR using the 2020 PCR Guidelines.

The operation was approved in June 2012 and reached eligibility in April 2013. The project was not formally restructured. Following the 2020 PCR Guidelines, changes in the program's results matrix (RM) introduced within 60 days of eligibility and reported in the following PMR cycle are considered for this validation. Thus, OVE considers the PMR 1st period 2013 for purposes of this validation. Other changes introduced after this PMR may be considered at the discretion of OVE if they improve the vertical logic of the project and/or the measurement of results. The specific objectives and outcome

## 6. EFFECTIVENESS

indicators used by OVE for this validation coincide with those shown in the PCR's Table 2. Management included three indicators to measure achievement of results of specific objective 2 (see explanation below).

### 1. OVE assessment by objective and rating

OVE validated the project effectiveness against the three specific objectives indicated in section 3 of this validation.

#### **Specific Objective #1: Urban and environmental revitalization of the city's consolidated urban areas.**

Indicator	Unit of measure	Baseline	Year baseline	Targets and results achieved	% achieved
R1.1. User satisfaction with the central area of the city of NH	%	68.5	2010	meta: 73.6 logro: Not available	0%
R1.2. Visitors to the Scheffel Foundation	Visitors/year	6,229	2011	meta: 8,046 logro: 0	0%
R1.3. Visitors to the Casa Schmitt-Presser museum	Visitors/year	5,220	2011	meta: 6,742 logro: 0	0%
R1.4. Visitors Casa Lar das meninas	Visitors/year	0	2011	meta: 6,000 logro: 0	0%
R1.5. Visitors Parcao	Visitors/year	32,500	2010	meta: 49,484 logro: 152,895	100%

The programmed survey to measure Indicator R1.1 was suspended due to restriction of activities and quarantines in NH during COVID 19. Indicators R1.2 and R1.3 were not achieved as the activities related to these outcomes were cancelled. Indicator R1.4 was not achieved. The output related to this outcome was not completed during the implementation of the operation. Indicator R1.5 was achieved. The average achievement of results is 20%. The achievement of this objective is thus Unsatisfactory.

#### **Specific Objective #2: Promotion of the Municipio's sustainable economic development.**

Indicator	Unit of measure	Baseline	Year baseline	Targets and results achieved	%achieve Ved
R2.1. Firms affiliated with and using the PES 1	Firms	0	2010	meta: 20 logro: 0	0%
R2.2. Firms affiliated with and using the PES 2	Firms	0	2010	meta: 40 logro: 0	0%
R2.3. Anchored firms in the innovation Center	Firms	0	2011	meta: 3 logro: 0	0%
R2.4. Startups affiliated	Firms	0	2011	meta: 10 logro: 0	0%
R2.5. Reduced time for issuing permits	Days	90	2010	meta: Not Available logro: 5	0%

Indicators R2.1 and R2.2 were originally included in the LP. The outputs linked to these results (implementation of strategic sector plans – PES) were excluded from the program. thus, the achievement of these outcomes is 0%. Results 2.3 and 2.4 were included in 2017. They intended to measure the results related to the installation of the creative innovation hub. However, the works did not conclude before the closure of this operation, thus the achievement of these outcomes is 0%. Indicator 2.5 was included at program closure. Although the time for issuing permits decreased, the result is not attributable to the program. Based on the vertical logic of the program, the outputs

## 6. EFFECTIVENESS

effectively completed,<sup>1</sup> could not explain a decrease in the time of issuing permits. The average achievement of results is 0%. The achievement of this objective is thus Unsatisfactory.

### **Specific Objective # 3: Prevention and control violence and crime in low-income neighborhoods, with the young and most vulnerable population.**

Indicator	Unit of measure	Baseline	Year baseline	Targets and results achieved	%achieved
R3.1. Homicide rate in the Canudos and Santo Afonso neighborhoods.	Homicides/ 100,000 inhabitants	89	2010	meta: 89 logro: 22	100%

Indicator R3.1 surpassed its goal and measure the progress of the prevention and control of violence and crime in the area of intervention. The achievement of the objective is 100% and is therefore rated Excellent.

#### **Outputs:**

Various activities/outputs related to outcomes in specific objectives 1 and 2 were cancelled or delayed, affecting the vertical logic of the program. The following are among the cancelled activities/outputs:

- Works for the intersection of Av. Alcântara with Av. Municipal, and bicycle paths
- Channeling works on the Pampa creek
- Revitalization of the CHHV and the link between the CHHV and the CUA
- The works of the Environmental Education Center, and bike paths at the Parcão
- The implementation of the two Sectoral Strategic Plans (PES).

Due to cancellation of these activities/outputs or the delays in their completion, specific objectives 1 and 2 are rated Unsatisfactory. Specific objective 3 is rated Excellent. According to the 2020 PCR Guidelines, OVE rates the project Effectiveness **Unsatisfactory** agreeing with Management.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR presents the details of the project's output costs in Table 3. The project's total cost at closure was US\$31,879,450.68, about 66% of what was initially planned. 15% of IDB financing was cancelled, due to the elimination of some activities that had been planned under components 1 and 2.

The program was extended for a total of 36 months.

The PCR presents a cost-benefit analysis (CBA). It includes an ex-post economic valuation based on real estate valuation of intervention areas that were intervened with the program (revitalization of the Central Area of the City, and the revitalization of the Parcão) and its respective costs from component 1. The CBA covers 42% of the total costs of the project.

Using municipal data from property taxes, the CBA describes that the average real estate valuation in the city of NH, in the period between Dec/2009 and Dec/2019 was 179.9%, measured in the control areas. In the intervention areas, the average appreciation was 199.2%. Therefore, it estimates an incremental benefit of 19.4% due to program intervention. It assigns the incremental valorization of private property 200 meters around the areas of intervention to the last year of the project and two years after its closure. It is unclear how the 200-meter ratio was chosen. The CBA assumes operation and maintenance costs (O&M) of 2% the cost of investments. However, it is

<sup>1</sup> Projeto Executivo do Centro de Inovação e Tecnologia (CIT) – Elaborado, Plano de Comunicação e Marketing do DEL (Plano de Visibilidade das Ações do DEL) elaborado, Plano Estratégico Integrado de Comércio, Turismo e Serviços, Obra do Centro de Inovação Tecnológica realizada, Laboratório CIT instalados - FabLAB instalado, Sistema Municipal de Análise e Gestão de Dados elaborado, Projeto Executivo Desenvolvimento Agroindustrial elaborado, Recadastramento e Levantamento Aerofotogramétrico do Município, Obras do Desenvolvimento Agroindustrial realizada.

## 7. EFFICIENCY

unclear how the 2% are estimated and what the investments covered are. Based on this, the CBA shows a TIR of 28.6% after 20 years of project implementation. It also presents a sensitivity analysis in which costs increase by 47%, or incremental benefits decrease by 32% and still shows a TIR of 12%. Some relevant parameters such as the 200 meters to estimate the incremental valorizations, and the 2% of investment costs to assign O&M costs were not varied in the sensitivity analysis.

Project efficiency could be affected by project extensions: The first extension was motivated by delays in the execution of the Program due to: (i) impeachment of the NH mayor; (ii) delay in releasing the area of implementation of the Technological Innovation Center (CIT); (iii) delay in obtaining environmental licenses and authorizations by the Heritage National Artistic (IPHAN) and the Institute of Artistic Heritage of the State of RS (IPHAE) for the works of Old Hamburg; (iv) difficulties faced in bidding processes and weakness in the Program management team; and (v) difficulties in the contribution of local counterpart resources to the Program due to budget limitations of the city and the valorization of the dollar against the real, which imposed the need to seek other sources of funding for payment of local the counterpart. At the time the Loan Agreement became effective, the borrower had preliminary drafts of the interventions. However, these projects did not have the adequate quality for approval by the licensing bodies (in the specific case, historical heritage). The adaptation process and subsequent approval of these projects took more than two years, which caused delays in the implementation of priority actions and, eventually, the cancellation of some activities.

### OVE's overall efficiency rating:

The ex-post CBA assesses less than 50% of total project costs (42% of total project cost). The analysis presents a TIR of 28.6%. Changes in some key assumptions are not considered in the sensitivity analysis (e.g., O&M costs, the ratio of affected private property valorization). The program presented some inefficiencies caused by extensions/low quality of the project design. The project was classified as "alert" in some PMR reports. Based on the deficiencies mentioned before, OVE cannot base the efficiency assessment on the CBA provided. For this reason, OVE uses the performance ratings reported in the PMR. Following the 2020 PCR guidelines, when a CBA is feasible but cannot be used as the basis for the efficiency analysis, the efficiency rating should be **Unsatisfactory** if the project is rated "Alert" on the PMR. (Management: Satisfactory).

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to the continuation of outcomes

For the maintenance of the Program's interventions over time, the municipality has already presented three Annual Maintenance Reports and, according to information from the executing unit, they are being carried out as planned. Furthermore, the Multiannual Plan of the MNH for 2018-2021 provides a range of actions that contribute to long-term sustainability. Finally, all the works incorporated environmental sustainability parameters (green construction).

### Safeguards Performance

The Program was classified as "category B" even though several of the works included the resettlement of an important number of families (Vila Kipling and Palmeira). According to the Environmental and Social Risk Rating (ESRR) report of October 2018, the overall ESRR was "Moderate". During the preparation phase of the Program, the following studies and documents for compliance with the environmental and social safeguards were prepared and implemented during the execution: Environmental Assessment Report (RAA), where the Program's environmental requirements and specifications were established; Environmental and Social Management Reports - IGAS; and the Involuntary Resettlement Plan (PRI). The classification of the 2021 (last) ESG Supervision Report was Satisfactory.

## 8. SUSTAINABILITY

However, a supervision report prepared at the end of 2018 showed that the resettlement of families in Vila Kipling and Palmeira, financed by local counterpart, was not done according to IDB's resettlement policy. As the PCR indicates, no social work was conducted in Vila Kipling and only some social work was conducted in Palmeira from 2012-2014. Moreover, the report found a number of families that by 2018 had not been fully resettled (316 families, of which 259 were in transitory rental housing after more than 5 years and 57 had waived such benefit awaiting definitive resettlement). As a result, the Bank did not accept these works as part of the local counterpart for the Program. Given that the municipio did not obtain federal resources to construct the units necessary to complete the resettlement, it is unclear how long the affected families would have to remain in transitory rental housing. The Bank excluded the works in Vila Kipling and Palmeira from the Program almost 6 years into its implementation and in the process left unattended a situation created by the program, without any evidence of concrete alternatives to regularize the situation of the families pending resettlement.

AS a result, OVE rates Sustainability as Partly Unsatisfactory (Management: satisfactory).

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Overall, the project's objectives were aligned with country development needs, government priorities, and the IDB's strategies with Brazil at approval though not during part of implementation, and at closure. However, the project did not fully account for country realities which negatively affected its vertical logic and thus the achievement of results. The efficiency analysis was partial as it only covered 42% of project costs. Safeguards performance was partly unsatisfactory given the resettlement issues. The overall performance of the project is rated **Highly Unsuccessful** disagreeing with Management's rating of **Partly Unsuccessful**.

Outcome rating:	Highly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation:* Partly Unsatisfactory

According to the PCR, the Bank supported the executing unit in the identification of problems and solutions for the design of the program, including technical cooperation funds for this purpose. However, the program did not identify potential risks related to country realities which affected its vertical logic.

*Quality of implementation:* Partly Unsatisfactory

According to the PCR, the Bank took several measures to support implementation of the Program and avoid its cancellation. The Bank's team provided all the necessary guidance, training, and monitoring actions to execute the program including technical support to the borrower's team in the areas of intervention and project monitoring. However, supervision of the resettlement in Vila Kipling and Palmeira occurred too late.

Based on the above, OVE rates Bank performance Partly unsatisfactory (management: satisfactory).

The Bank supported the project during the preparation and execution stages. However, the Bank fell short in anticipating risks related to country realities that resulted in the cancellation of activities and outputs that impeded achievement of program outcomes. During implementation, the Bank did not adequately supervise key issues related to the resettlement of families in Vila Kipling and Palmeira.

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

According to the PCR, the MNH made efforts to implement the Program and executed 85% of the financing. The municipality structured an appropriate technical team and implemented the management and monitoring actions necessary, complying with Bank requirements.

The main issue the Borrower had was the insufficient allocation of counterpart resources though this was not related to the MNH's performance. The municipality also had difficulties processing some contracts, but many obstacles were overcome and most of the products were contracted, though with delays. However, according to the PCR, there was no adequate social monitoring of the families impacted by the works. Furthermore, there were families that at project closure had not been permanently resettled yet. This was the critical safeguards issue that resulted in the exclusion of such works from the program (they were not eligible to be counted as local counterpart for the project).

Based on the above, OVE's rating is Partly Unsatisfactory (Management: Satisfactory). Although the Borrower met most of IDB's requirements, there were issues with its performance on the program's environmental and social safeguards.

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR presents conclusions and recommendations in several dimensions related to technical issues, organizational and managerial, and public processes/actors, fiduciary issues, and risk management. The most frequent ones are related to shortcomings of program design, including:

- Like many programs under PROCIDADES, several products and subcomponents had to be canceled over the life of the program, due to their high complexity and/or because of the program's scope being too broad. Programs like this, with the complexity of external financing such as the IDB in smaller municipalities are only viable with a simple scope, a reasonable number of products, and total governance over these products (which do not depend on external partnerships that can evolve over time, or not having the same rhythm of execution).
- The execution of urban infrastructure programs and actions in historic sites requires institutional articulation with federal/state environmental licensing and Heritage agencies, which often have difficulty in meeting the Program's licensing demands quickly, causing delays to the execution of the works, as in fact occurred.

OVE adds that some unanticipated risks materialized during program execution the program could have better estimated program risks considering the experience of the previous 13 PROCIDADES projects implemented in the country.

## 13. QUALITY OF PCR

In general, the document presents a clear and concise discussion on the relevance, effectiveness, efficiency, and sustainability of the program. It also discusses issues regarding the project's implementation and obstacles for the achievement of expected results. The PCR is honest about the changes of the vertical logic of the intervention during implementation (p.9-10), though a more thorough discussion on its effects on the relevance and effectiveness sections, along with a discussion of alignment of the project with country realities would have been useful.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa Nacional de Desarrollo de Turismo - Río de Janeiro – PRODETUR Nacional – Río de Janeiro			<b>Most recent (For PBL series)</b>
	<b>Oldest</b>		→	
<b>Number of Operation</b>	BR-L1210			
<b>Loan number(s)</b>	2411/OC-BR			
<b>Amount Approved</b>	US\$112.000.000,00			
<b>Lending Instrument</b>	Operación Global de Obras Múltiples			
<b>Co-financiers (if any)</b>	-			
<b>Borrower</b>	Estado de Río de Janeiro			
<b>Executing Agency</b>	Secretaría de Turismo, Deporte y Ocio del Estado de Río de Janeiro			
<b>Sector/Subsector</b>	Recursos naturales, desarrollo rural y gestión del riesgo de desastres / Turismo			
<b>Year of Approval</b>	2010			
<b>Original Closing date</b>	2015			
<b>Actual Closing date</b>	2020			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$187.000.000 (IDB US\$112.000.000, GOBR US\$75.000.000)	US\$82.002.401,00 (IDB US\$41.486.692,47, GOBR US\$40.515.708,87)		
<b>Loan/Grant</b>	US\$112.000.000			US\$41.486.692,47
<b>Co-financing</b>	NA			NA
<b>Cancelled amount</b>	-			(IDB US\$70.513.307,6, GOBR US\$34.484.291,2)

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Unsuccessful</b>	Highly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Partly unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Luisa Riveros	
<b>Reviewed by:</b>	Verónica Gonzalez Diez	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El objetivo de la operación fue contribuir al aumento del empleo, ingresos y divisas generados por el sector mediante la consolidación y diversificación de la oferta turística del Estado de Rio de Janeiro. El propósito fue aumentar el gasto turístico en las áreas del programa.

Objetivos específicos<sup>1</sup>:

- I. Interiorización del turismo en dirección al Polo de la Sierra
- II. Mejora del perfil de demanda turística internacional, en especial en el Polo Litoral

La propuesta de préstamo, el contrato y el PCR no varían en la identificación de los objetivos general y específicos (solo se presentan algunas diferencias en la redacción en el PCR, pero no hay cambio en la interpretación). Para propósitos de esta validación, OVE considerará los objetivos específicos mencionados anteriormente.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

1. El programa comprendía **cinco componentes** por un costo total de US\$187 millones.

Componente 1. Producto turístico (US\$86,2 millones). Propósitos:

- a) Apoyar la recalificación y diversificación temática de la oferta del Polo Litoral, con el consecuente incremento del gasto promedio del turista; y
- b) Apoyar la expansión de la actividad turística hacia el interior del Estado, aumentando el empleo turístico en el Polo Sierra.

Los productos por financiar incluían: i) implantación y refuerzo de centros urbanos turísticos; ii) desarrollo de modelo de gestión en red de museos de la Región Metropolitana; planificación e implantación de nuevos recorridos temáticos, para una óptima distribución de los flujos turísticos en ambos polos; iii) desarrollo de Red de Atendimiento al Turista e implantación de centros piloto; iv) desarrollo e implantación de centros de visitantes, museos temáticos, centros culturales y salas de exposición; v) urbanización de áreas y orlas; recuperación e interpretación turística de centros históricos; vi) incentivos para cualificar la oferta turística y el emprendimiento bajo los hilos temáticos y tipos de turismo priorizados; vii) cualificación profesional y capacitación empresarial; viii) actualización del Plan Director Estadual de Turismo; y ix) señalización e interpretación turística en los destinos.

Componente 2. Promoción y comercialización (US\$9,0 millones). Propósito:

- a) Diversificar la imagen turística actual del Estado y garantizar la eficacia y eficiencia de los canales de promoción y comercialización elegidos.

Los productos por financiar incluían: i) elaboración e implementación del plan de marketing de las áreas escogidas, incluyendo inversiones de marketing on-line. La estrategia de comunicación turística del Estado se diseñaría para recordar que la industria turística sigue abierta para el turista habitual, no sólo para los seguidores deportivos, así como para manejar las percepciones en términos de saturación y encarecimiento de los destinos; y ii) se establecería un sistema de seguimiento y evaluación del impacto de las inversiones públicas en el ámbito de la promoción turística.

Componente 3. Fortalecimiento institucional (US\$9,0 millones).

Los productos por financiar incluían: i) regularización de la informalidad existente en el sector privado, en localidades seleccionadas para el programa; ii) proyectos de fortalecimiento institucional de la SETE y de TURISRIO, capacitación de gestores públicos, fortalecimiento de instancias participativas de gestión estadual, municipal y regional, y proposición de un marco legal para implantar un nuevo modelo de gestión turística a nivel estadual; iii) desarrollo de sistemas integrados de gestión que permitan integrar a diferentes instancias públicas bajo esquemas compartidos de diseño y

<sup>1</sup> Tomados de la Matriz de Resultados del programa, en el Anexo II de la propuesta de préstamo.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

comercialización de la oferta; y iv) estructuración de un núcleo de estudios y pesquisas turísticas, incluyendo la infraestructura física, hardware y software para implantar un sistema de información, así como el apoyo para el levantamiento de datos que alimenten dicho sistema a través de los varios estudios y pesquisas.

##### Componente 4. Infraestructuras de acceso a destinos y servicios básicos (US\$55,1 millones).

Los productos por financiar incluían: i) la elaboración de estudios de factibilidad y proyectos ejecutivos como obras civiles para mejora de acceso (Estrada Parque Capelinha-Visconde de Maúa-Resende – RJ163, Estrada Parque Visconde de Maúa – Maromba RJ151, Estación/centro de atención al turista en Buzios, Mangaratiba y Angra), y ii) sistemas de saneamiento y drenaje (centro histórico Paraty, Vila de Abrão-IIha Grande-Angra dos Reis).

##### Componente 5. Gestión Ambiental (US\$12,6 millones).

Los productos por financiar incluían: i) implantación de las recomendaciones priorizadas de la Evaluación Ambiental Estratégica de las áreas de intervención del programa; ii) estudios de impacto ambiental y supervisión socio-ambiental de obras seleccionadas; iii) planes de preservación, de manejo y de uso público de recursos naturales y culturales vulnerables con interés turístico; iv) auditorías socio-ambientales y monitoreo ambiental en los atractivos principales; v) estudios de capacidad de carga de los atractivos más frágiles, para uso público e implantación de sistemas de gestión de flujos turísticos; y vi) recuperación de espacios degradados.

**2. El programa alcanzó elegibilidad el 3 de noviembre de 2011;** de acuerdo con las Guías de PCR de 2020, los cambios en la matriz de resultados (MR) registrados hasta enero de 2012 son referencias válidas para el reporte de resultados. Hubo modificaciones a la MR incluida en la propuesta de préstamo frente a la versión de la MR en el PMR+60 más no hubo cambios adicionales después de eso – se verán en la sección de evaluación de Efectividad. No hubo una reestructuración formal del proyecto, se suscribieron tres enmiendas al contrato 2411/OC-BR del 8 de agosto de 2011 relacionados con el cambio de nombre del organismo ejecutor, dos extensiones en el plazo de desembolsos y para cancelar parte de los recursos del préstamo (cancelación parcial de \$70.513.307,6)

#### **5. RELEVANCE**

1. El programa respondía a las **necesidades de desarrollo del país** al momento de su formulación en lo relacionado con los desafíos en infraestructura para la accesibilidad y prestación de servicios básicos que están directamente relacionados con el sector de turismo (transporte e infraestructura para la provisión de agua y saneamiento). Por un lado, la insuficiencia de recursos para inversión y mantenimiento en el sector de transporte afectaba la accesibilidad hacia y en los destinos turísticos. Por otro lado, la cobertura de los servicios de agua y alcantarillado era insuficiente y agravada por disparidades locales y regionales; además, los sistemas de drenaje urbano estaban sobrecargados como resultado de procesos de urbanización descuidados y falta de rehabilitación y/o expansión de vías lo que al final afectaba el soporte a la estancia del turista. El programa también apuntó a la diversificación de productos en el sector turismo, un desafío clave ya que se evidenciaba una concentración de la actividad turística a nivel geográfico y en unas pocas modalidades; para el caso de Rio de Janeiro, la concentración estaba (y persiste) en el turismo de playa, de convenciones y eventos, más no de turismo cultural o ecoturismo, por ejemplo. La capacidad institucional (incluida en los componentes del programa) también mostraba retos en cuanto a procesos de planificación, gestión y monitoreo del sector, y las debilidades en el nivel de informalidad de las empresas y la sostenibilidad medioambiental afectaban el sector turístico.

El programa también consideró los planes de gobierno a nivel federal y regional. En el ámbito federal, el *Plan Plurianual 2008-2011* priorizaba la promoción del crecimiento económico ambientalmente sostenible, con creación de empleo y distribución de ingresos, así como la implementación de una infraestructura eficiente que integrara el territorio nacional, especialmente en transporte para recuperar las vías estratégicas y favorecer al turismo. En el *Plan Plurianual de 2012-2015*, la

## 5. RELEVANCE

priorización del turismo es más explícita y apunta a estructurar, calificar y promover destinos turísticos brasileños para Mega eventos Deportivos (puntualmente se orientaba a la Copa Mundial de Fútbol y a los Juegos Olímpicos); también 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* ha dado continuidad a lo anterior. En cuanto a los planes sectoriales, el programa se alineó con los *Planes Nacionales de Desarrollo de Turismo* para los períodos 2007-2010, 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. Al nivel regional, el programa también estuvo alineado con el Plan Rector de Turismo del Estado de Río de Janeiro 2001, que dio bases para la creación de PRODETUR Río de Janeiro en 2011.

2. El programa estuvo **alineado con objetivos de las cuatro Estrategias del BID con el País (EBP)** en su formulación, implementación, así como al cierre. También estuvo alineado con los **objetivos institucionales del Grupo BID**.

- **EBP 2004-2007 y la actualización a la EBP en 2010:** al momento de su formulación, la operación estuvo alineada con dos de los tres objetivos de la EBP: 1. *"promover el crecimiento sostenido, con estabilidad, y ambientalmente sustentable"*, en lo relacionado con mejorar las instituciones públicas que incentiven la competitividad del sector privado en lo relacionado con el sector turístico. 2. *"reducir la pobreza, promover la inclusión social y una mayor igualdad social y regional"*, en lo que respecta a la inversión social en grandes áreas urbanas en saneamiento básico.
- **EBP 2012-2014 y actualización a la EBP en 2013:** Durante su ejecución, el programa estuvo alineado con los objetivos estratégicos de 1. *"mejorar las condiciones de la infraestructura en el país"*, en lo relacionado con los sectores de transporte y agua y saneamiento. 2. *"incrementar la gestión de recursos naturales y cambio climático"*, en lo relacionado con el aumento y fortalecimiento de la base de conocimientos sobre el cambio climático en los niveles nacional y regional; y 3. *"promover el desarrollo por medio del sector privado"*, particularmente en lo que respecta al sector turístico.
- **EBP 2016-2018:** El programa siguió en ejecución durante el periodo estratégico entre 2016 y 2018. Estuvo alineado con el objetivo de *"ampliar y reformar la infraestructura de transporte y logística"* dentro del área estratégica de Aumento de la productividad y competitividad. También se alineó con el objetivo de *"ampliación y mejoría de las condiciones de agua potable y saneamiento básico"* bajo el área estratégica de Reducción de inequidad y mejora de los servicios públicos. Vale anotar que en este periodo el sector de turismo dejó de estar explícitamente formulado en los objetivos o resultados esperados.
- **EBP 2019-2022:** En su cierre, el proyecto se mantuvo alineado con 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. Además, se alineó con el objetivo de *"integrar las regiones menos desarrolladas"*, en especial con aumentar la competitividad de las regiones menos desarrolladas con base en un modelo de desarrollo sostenible. Como en el periodo anterior, sector de turismo dejó de estar explícitamente formulado en los objetivos o resultados esperados.
- El proyecto también respondió a los objetivos del Grupo BID, alineándose con la Estrategia Institucional para el Noveno Aumento General de los Recursos de 2010 (AB-2764), dentro de las siguientes prioridades sectoriales: 1. *Infraestructura para la competitividad y el bienestar social* (que apunta, entre otras, al incremento en inversión en infraestructura de transporte y para el suministro de acceso a la provisión de agua y al saneamiento); 2. *Integración internacional*

## 5. RELEVANCE

*competitiva a nivel regional y mundial* (relacionado con el mejoramiento de las instituciones relacionadas con el comercio); y 3. *Protección del medio ambiente, respuestas al cambio climático, promover la energía renovable y seguridad alimentaria* (en cuanto a la adaptación a las repercusiones que el cambio climático tiene en sectores prioritarios).

3. El PCR presenta claramente la **lógica vertical del programa**. En general, hay una relación clara entre los productos previstos por el programa, sus resultados, los objetivos específicos, y el objetivo general del programa. Sin embargo, la lógica vertical del programa tiene algunas deficiencias.

En su *diseño*, el programa fue muy ambicioso, pues no consideró de forma suficiente la realidad del sector en términos de las limitadas capacidades institucionales de la unidad ejecutora para implementar un proyecto de complejidad multisectorial en el marco de una institucionalidad que no compartía una visión unificada del programa, y que contemplaba un amplio plan de adquisiciones con numerosos procesos internos de aprobación para el inicio de los procesos de licitación lo cual impactó los tiempos de ejecución.

En la *implementación*, la cancelación del 63% de los recursos llevó a la suspensión de muchas de las actividades críticas y a la modificación de metas físicas de la mayoría de los productos cuando se reestructuró el préstamo; eso afectó la lógica vertical, impidiendo el cumplimiento de los objetivos establecidos.

En **conclusión**, el programa estuvo alineado con las necesidades del país, así como con los objetivos estratégicos y corporativos del Banco, aunque el diseño del proyecto estuvo parcialmente alineado con las realidades del estado de Río de Janeiro. La lógica vertical del proyecto se vio impactada porque el diseño del proyecto no tomó suficientemente en consideración las realidades del sector (capacidades institucionales locales) y por la cancelación de recursos (y, por tanto, de actividades) durante la implementación. En este contexto, OVE otorga una calificación de Parcialmente Insatisfactorio, lo que difiere de la calificación del PCR para Relevancia según la Administración, que fue Satisfactorio.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

1. El PCR fue preparado usando las Guías para PCR de 2020 y validado por OVE usando la misma Guía.

2. El **programa alcanzó elegibilidad el 3 de noviembre de 2011**; de acuerdo con las Guías de PCR de 2020, los cambios en la matriz de resultados (MR) registrados hasta enero de 2012 deberían ser referencias válidas para el reporte de resultados.

En la versión de la MR en el **PMR+60** los anteriores resultados fueron parafraseados y se reorganizaron entre impacto y tres resultados, pero no en una organización que se base en los objetivos específicos individualmente, como lo indican las guías que se siguieron para su elaboración y el PCR no explica detalladamente; no hubo cambios adicionales después de eso.

Para la evaluación de efectividad, el **PCR** (en la Tabla 2) retoma los resultados (con sus respectivos indicadores) como originalmente se presentaron en la propuesta de préstamo, aunque también incluyó indicadores de la MR en el PMR+60, con lo cual hubo una superposición significativa entre las dos MR. Algunos de esos indicadores se relacionan simultáneamente con ambos objetivos específicos - por lo que se reportan bajo lo que el PCR llama Objetivos 1+2. Esos son indicadores<sup>2</sup> (a excepción de uno<sup>3</sup>) que no consideraron las desagregaciones por Polo (Litoral o Sierra) de la

<sup>2</sup> (a) % de visitantes actuales que recuerdan campañas publicitarias en sus mercados de origen; (b) retorno de inversión pública en promoción turística (ROI) y (c) % de empleos informales en ACT en el estado de Río de Janeiro.

<sup>3</sup> El indicador *Decreto Estadual que formaliza planes de uso público* en la propuesta de préstamo tenía como meta tres Unidades de conservación seleccionadas para el Programa con planes de uso público formalmente aprobados:

## 6. EFFECTIVENESS

propuesta de préstamo y reportan resultados a nivel del estado de Rio de Janeiro. OVE los considera para esta validación de resultados, siguiendo la misma agregación del PCR, ya que fueron influidos por actividades de ambos objetivos que no se pueden atribuir individualmente. La situación es similar con los indicadores: *Gasto medio diario por turista internacional*, que busca sustituir a las tres desagregaciones (por sub-polos), por una agregación que corresponde al gasto turístico en el Estado de Río de Janeiro; según el PCR, solo este indicador estaba disponible cuando se realizó el informe. *% de los turistas que declaran que su motivación principal de viaje es cultural*, cambia de ser medido para el Polo Litoral por un indicador de medición para el estado de Rio de Janeiro (agregado). Estos cinco indicadores (los tres mencionados en el pie de página 2 y los dos mencionados arriba) se incluyen luego del análisis de cada objetivo específico como información suplementaria.

Para esta validación, además de los indicadores anteriores, OVE también considera los indicadores de impacto y resultado asociados a los objetivos específicos incluidos en la propuesta de préstamo y en el MR después del PMR del primer periodo de 2012, como lo indica la Guía para PCR de 2020. Se consideran los indicadores de impacto ya que estaban como indicador de resultado desde la propuesta de préstamo y se pueden asignar fácilmente a objetivos específicos; además, proporcionan información sobre el logro de un objetivo específico determinado. También se incluyen en las tablas de más abajo los indicadores nuevos que se reportan en el PCR (para suplir las deficiencias en la información de los indicadores originales).

El Programa desembolsó solo el 37% de los recursos originales del préstamo, estando asociado el 10% del total de los recursos del préstamo desembolsados a gastos de administración indirectos

### Objetivo 1: Interiorización del turismo en dirección al Polo de la Sierra

En la MR correspondiente al PMR del primer periodo de 2012, hay cinco indicadores de resultado que informan sobre el logro del primer objetivo específico:

Indicador	Línea de Base	Meta	Resultado alcanzado	% Alcanzado PCR	% Alcanzado OVE
Número de empleos formales en las actividades características de turismo (ACT) en los municipios del Polo Sierra	15,188 (2010)	15,961	16,092	117%	117%
Número promedio de pernoctaciones para los turistas que llegan a hospedajes	2.1 (2012)	2.7	ND/NM	0.0	0.0
Costo Operacional para vehículos - RJ-163**	1.84 (2011)	0.63	ND/NM	0.0	0.0
Costo Operacional para vehículos - RJ-151**	1.81 (2011)	0.60	ND/NM	0.0	0.0
Nuevas Unidades de conservación de áreas vulnerables, creadas por el gobierno*	0 (2009)	2.0	ND/NM	0.0	0.0

ND/NM: no disponible, no medido

\* El PCR reporta el resultado alcanzado como cero, sin embargo, en la columna de medios de verificación y comentarios, se explica que el indicador no fue medido; los informes documentales que debían tener la información, no la recogieron.

\*\* El PCR toma el indicador originalmente incluido en la propuesta de préstamo "costo de operación de los vehículos en Estradas Parque do Polo Serra", sin embargo, este indicador no fue medido porque los estudios de tráfico originalmente planeados no fueron realizados. El PCR no reporta línea de base ni seguimiento y, si se incluyera en este análisis, habría una duplicación con los indicadores con información de línea de base "Costo Operacional para vehículos - RJ-163" y "Costo Operacional para vehículos - RJ-163" ya que estas son avenidas en Visconde de Mauá, una de las áreas de intervención en el Polo Serra de la operación.

Para el indicador *número de empleos formales en las actividades características de turismo (ACT) en los municipios del Polo Sierra* OVE reporta la información del PCR, aceptando el cambio de fuente y ajuste del valor de la línea de base. El valor de línea de base se obtuvo originalmente del Anuario Estatístico do Estado, sin embargo, dejó de estar disponible desde 2012 por lo que se decidió incluir datos sobre ocupaciones en ACT (características de las actividades turísticas) de RAIS/CAGED.

---

Ilha Grande, Parque Fluvial Itaipava, y el parque de los Tres Picos. Lo anterior permitiría desagregar el indicador para el Polo Litoral, con una meta de una (1) unidad - Ilha Grande - y para el Polo de la Sierra con una meta de dos (2) - Parque Fluvial Itaipava, y el parque de los Tres Picos. En la MR del PMR+60 este indicador fue reformulado: *Nuevas Unidades de conservación de áreas vulnerables, creadas por el gobierno*.

## 6. EFFECTIVENESS

Dentro de los cinco, este fue el único indicador que reportó información y superó la meta. El indicador *número promedio de pernoctaciones para los turistas que llegan a hospedajes* no está disponible porque no se llevaron a cabo los estudios inicialmente previstos para recoger la información. Los indicadores de costos operacionales para vehículos no están disponibles porque no se realizaron los estudios de tráfico inicialmente previstos. El indicador de *nuevas unidades de conservación de áreas vulnerables, creadas por el gobierno*, que para el Polo Sierra tenía una meta de dos unidades, no fue medida ya que los informes documentales que debían tener la información no la recogieron.

Teniendo en cuenta que no hay evidencia sobre cuatro de cinco resultados, OVE otorga una calificación de cumplimiento para el objetivo específico 1 de **Insatisfactorio**.

### Objetivo 2: Mejora del perfil de demanda turística internacional, en especial en el Polo Litoral

En la MR correspondiente al PMR del primer periodo de 2012, hay seis indicadores de resultado que informan sobre el logro del segundo objetivo específico:

Indicador	Línea de Base	Meta	Resultado alcanzado	% Alcanzado PCR	% Alcanzado OVE
Gasto medio diario por turista internacional - Metropolitano	83,43 (2009)	85,93	ND/NM	0.0	0.0
Gasto medio diario por turista internacional - Costa Verde	50,83 (2009)	52,35	ND/NM	0.0	0.0
Gasto medio diario por turista internacional - Costa do Sol	59,79 (2009)	61,58	ND/NM	0.0	0.0
% de los turistas que declaran que su motivación principal de viaje es cultural – Polo Litoral	11 (2010)	15	ND/NM	0.0	0.0
Eficiencia de tratamiento (%)	60 (2010)	85	60	0.0	0.0
Nuevas Unidades de conservación de áreas vulnerables, creadas por el gobierno*	0 (2009)	1.0	ND/NM	0.0	0.0

ND/NM: no disponible, no medido

\* El PCR reporta el resultado alcanzado como cero, sin embargo, en la columna de medios de verificación y comentarios, se explica que el indicador no fue medido; los informes documentales que debían tener la información no la recogieron.

El PCR no reporta información del *gasto medio diario por turista* de manera desagregada para los tres sub-polos, como fueron diseñados los indicadores en la propuesta de préstamo y luego ratificados en el PMR+60. La razón, según el PCR, fue la falta de disponibilidad de datos desglosados por sub-polo; la única información disponible al momento de hacer el PCR era a nivel estadual – ver “información suplementaria”. OVE mantiene los tres indicadores iniciales considerando que la justificación para la sustitución no parece estar asociada a una situación fuera del control del BID; al final, no se dispone de evidencia para medir los resultados. En el caso del indicador de *% de los turistas que declaran que su motivación principal de viaje es cultural – Polo Litoral*, el PCR reporta que no fue medido ya que no se llevaron a cabo los estudios inicialmente previstos. La *eficiencia de tratamiento* tuvo un avance nulo ya que no se llevó a cabo la intervención que permitiría un cambio en el mismo. Además, como se mencionó para el objetivo específico 1, el indicador de *nuevas unidades de conservación de áreas vulnerables, creadas por el gobierno*, que para el Polo Litoral tenía una meta de una unidad, no fue medida ya que los informes documentales que debían tener la información no la recogieron.

Teniendo en cuenta que no hay evidencia sobre cinco de los seis resultados y que el resultado de *eficiencia de tratamiento* no se alcanzó por no haber realizado las intervenciones, OVE otorga una calificación de cumplimiento **Insatisfactorio** para el objetivo específico 2.

### **Información suplementaria**

## 6. EFFECTIVENESS

Finalmente, como se mencionó antes, el PCR incluyó indicadores que fueron influenciados por actividades de ambos objetivos específicos y sus resultados no se pueden desglosar ni atribuir individualmente. Esos cinco indicadores se incluyen en la siguiente tabla.

Indicador	Línea de Base	Meta	Resultado alcanzado	% Alcanzado PCR	% Alcanzado OVE
Recuperación de campañas publicitarias realizada	- (-)	-	ND	0.0	0.0
Retorno de la inversión pública (ROI) en promoción turística	0 (-)	-	ND	0.0	0.0
Empleos informales en ACT en el estado de Río de Janeiro	47 (2010)	42	42	100%	100%
Gasto medio diario por turista internacional en el Estado de Río de Janeiro	94.44 (2010)	97.27	59.79	-1.223	0.0
% de los turistas que declaran que su motivación principal de viaje es cultural – Río de Janeiro	13.8 (2019)	18.82	18.80	100	99.6%

\*\* El PCR reporta el “Gasto medio diario por turista internacional en el Estado de Río de Janeiro”, sustituyendo las tres desagregaciones (por sub-polos) incluidas en el PMR+60 dado que, según el PCR, solo este indicador estaba disponible cuando se realizó el informe.

\*\*\* El PCR reporta el “% de los turistas que declaran que su motivación principal de viaje es cultural”: cambia la medición incluida en el PMR+60 – acotada al Polo Litoral – dado que, según el PCR, solo este indicador de medición para el Estado de Río de Janeiro estaba disponible cuando se realizó el informe.

Estos indicadores, aunque no se pueden atribuir individualmente a alguno de los objetivos específicos, dan cuenta de un esfuerzo conjunto, reportando a nivel estatal de manera alternativa a los indicadores originales, incluida en el PCR, ya que su información no estuvo disponible. En el caso de la *recuperación de campañas publicitarias realizada* y del *retorno de la inversión pública (ROI) en promoción turística*, el avance fue nulo. En cuanto al *gasto medio diario por turista internacional para Río de Janeiro* se observa una reducción que, según el PCR, se debe a la fluctuación del tipo de cambio en el periodo lo que hizo que el valor nominal fuera mucho más marcado que el nivel real. En el caso de los indicadores *empleos informales en ACT en el estado de Río de Janeiro* y *% de los turistas que declaran que su motivación principal de viaje es cultural – Río de Janeiro*, se observan cambios positivos (en el sentido esperado) pero considerando el bajo nivel de ejecución de las acciones del préstamo, como lo indica el PCR, no es posible afirmar que el logro de estos resultados sea atribuible al programa.

### Atribución

La mayoría de los resultados no se midieron y el programa no contrató la evaluación de impacto prevista, lo que no permitió el reporte adecuado de informaciones de resultados e impactos; esto afectó, tanto el seguimiento de resultados, como el análisis de atribución del proyecto.

### Ajustes a los productos esperados

De acuerdo con el ultimo PMR, en el cierre de la operación la MR contaba con 10 productos activos de los 21 que inicialmente se formularon en la MR correspondiente al PMR del primer periodo de 2012. Lo anterior se debe, como se explicó en detalle en la sección 4 - *Project Components*, a la reducción en el alcance de los componentes del proyecto. La cancelación y el cambio en metas de productos clave afectó el logro de los resultados (ver sección 5 – *Relevance, lógica vertical* para más detalles).

En **conclusión**, el logro de los objetivos del proyecto se vio limitado por la reducción en el alcance de los cinco componentes, así como por la no ejecución de productos de importancia como es el caso de las obras del MIS, las obras de drenaje, saneamiento y urbanización, y las obras de las unidades de conservación para uso público que no se completaron. Adicional a una ejecución deficiente del préstamo – como lo indica el PCR – no se realizaron los estudios planeados para recoger información y las fuentes que se esperaba reportaran otros datos, tampoco lo hicieron. Más aun, con las modificaciones hechas a la MR en el PMR+60 se eliminaron algunos indicadores por lo que no se midieron algunos efectos como es el caso de la *eficacia y eficiencia de la inversión pública*.

## 6. EFFECTIVENESS

*en promoción turística y capacidad de gestión y fiscalización pública del sector, como se planeó en el diseño de la operación.* Todo esto afecta la valoración de efectividad ya que no se dispone de evidencia para medir los resultados.

Considerando lo anterior, y que los dos objetivos específicos del proyecto fueron clasificados como Insatisfactorios, OVE otorga una calificación de Insatisfactorio, lo que coincide con la calificación del PCR para Efectividad según la Administración.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

La evaluación de eficiencia se hizo mediante el análisis de retrasos y sobrecostos (CTOA) debido a que la falta de información disponible relativa a resultados impidió realizar análisis de Costo-Beneficio o Costo-Efectividad; como se mencionó anteriormente, no se realizaron los estudios planeados para recoger información y las fuentes que se esperaba reportaran otros datos, no lo hicieron.

El CTOA presenta evidencia suficiente para explicar las razones del exceso de tiempos en la ejecución del proyecto, cuyo período de ejecución se extendió en 58 meses (221% del tiempo inicialmente planificado). Hay menos detalle en cuanto a cómo se abordó cada uno de los desafíos y el PCR tampoco menciona explícitamente si el plazo original para la ejecución del proyecto era factible, lo cual debería estar señalado en este tipo de análisis, según lo requieren las Guías para PCR de 2020.

De acuerdo con el PCR, las razones para el exceso en tiempos fueron las siguientes:

- La priorización y complejidad de la intervención del Museo de Imagen y Sonido, el cual no estaba incluido en el diseño original del programa. Cuando se acordó entre el Banco y el Gobierno de Río de Janeiro la inclusión de este museo, la finalización de la estructura civil de la obra ya venía con un retraso acumulado de más de dos años. Además, hubo desafíos en la gestión de los contratos debido a sus líneas de tiempo, a la complejidad y especificidad del trabajo arquitectónico, y a los numerosos e interdependientes contratos que el Banco no administraba.
- El estado de Río de Janeiro entró en una difícil situación fiscal. Esto afectó el avance del proyecto, impidiendo la realización de nuevos desembolsos y provocó la captación de fondos disponibles en la cuenta del préstamo por parte del ámbito judicial.
- Los plazos extendidos requeridos para la validación de los documentos de licitación para la terminación de las obras del Museo por parte del Tribunal de Cuentas del Estado, el cual la aprobó 1 año y medio después haciendo inviable su ejecución durante el plazo del préstamo.
- La dispersión de productos definidos en el programa. La matriz de productos estuvo conformada por numerosas actividades e intervenciones que requirieron un gran volumen de procesos de licitación para alcanzar las metas originalmente planeadas.
- La baja priorización de intervenciones distintas al MIS, asociado a la capacidad institucional reducida y a las dificultades en la articulación de las instituciones presentes en los dos Polos.
- La falta de una visión compartida del desarrollo del turismo entre diversos órganos del estado de Río de Janeiro que en algunos casos hasta fue contradictorio, según indica el PCR, llevó a retrasos en la elaboración de especificaciones técnicas, términos de referencia, procedimientos de licitación y análisis de productos técnicos.

Según el PCR, la evaluación del programa en el PMR, medido desde 2012, siempre lo ha clasificado entre los estados de "Alerta" y "Problema". Esta información pudo ser corroborada con el último reporte de PMR; las cifras se presentan a continuación:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Desembolsos acumulados como proporción del monto total	0.05	0.05	0.29	0.32	0.32	0.37	0.64	0.64	1
Calificación PMR	Alerta	Satisfactorio							

Fuente: PMR 2020

## 7. EFFICIENCY

Durante toda la ejecución los desembolsos acumulados estuvieron por debajo del nivel satisfactorio; solo el último año la tendencia cambio debido a la eliminación de metas físicas y reducción de metas financieras incluidas en la última enmienda al contrato.

La fecha de vencimiento original del último desembolso era el 8 de agosto de 2015, sin embargo, el préstamo solo se desembolsó por completo el 30 de junio de 2020, aproximadamente cinco años después de lo planeado.

Dados los retrasos significativos en el cronograma de ejecución del programa y en los desembolsos; y que las calificaciones de los PMR estuvieron esencialmente en alerta durante todo el proyecto, OVE otorga una calificación de Insatisfactorio de acuerdo con las pautas PCR; lo anterior coincide con la calificación del PCR para Eficiencia según la Administración.

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### Riesgos a la continuación de resultados

Teniendo en cuenta que los resultados del programa no se alcanzaron, el PCR no presenta una “evaluación de las condiciones que podrían influir en la continuación de los resultados ya alcanzados y el logro de los resultados futuros esperados durante el ciclo de vida del proyecto”, como lo indican las Guías para PCR de 2020. El PCR, en cambio, resume algunos de los riesgos más importantes identificados durante la ejecución del programa (con sus acciones de mitigación), y luego menciona que en la sección de lecciones aprendidas se incluyen los aspectos que eventualmente podrían impactar la sostenibilidad de los resultados en proyectos comparables con características similares. Ahora, aunque los resultados esperados no se obtuvieron, los fondos si se asignaron en otras obras – la del MIS – que no se habían concluido al momento de redacción del PCR, pero si existen riesgo asociados a la sostenibilidad de las mismas que no fueron mencionados en el PCR.

### Desempeño de salvaguardias

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría B”. Como requisito de la política OP-703 de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas, y considerando que fue un programa global de obras múltiples, incluyó una Evaluación Ambiental Estratégica cuyos resultados y conclusiones orientaron las intervenciones financiadas por el Componente 5 (Gestión Ambiental).

Clasificación de riesgo ambiental y social (ESRR de julio de 2019): *Moderado*

El PCR indica que durante el desempeño de la ejecución fue catalogado como “parcialmente satisfactorio” o “parcialmente insatisfactorio”. Las razones para estas calificaciones fueron: (a) falta de personal técnico dentro de la UCP y la empresa de apoyo a la gestión dedicada a las especialidades ambientales y sociales; (b) fallas en la elaboración y / o implementación de los Planes de Manejo Ambiental y Social de las obras; y (c) deficiencias en la inspección y seguimiento de los impactos ocasionados por las obras, especialmente en obras financiadas con recursos locales. La contratación de empresas supervisoras de obra, incluyendo un ámbito específico de gestión ambiental y social, como acción de mitigación no fue suficiente.

El PCR reporta los resultados del último reporte de calificación de riesgo ambiental y social en el que se indica que las dos obras inconclusas - MIS y la iluminación de la Rua do Imperador - no representan un riesgo alto o sustancial de generar conflictos sociales y / o ambientales. Sin embargo, dada la incertidumbre sobre los posibles pasivos ocasionados por obras canceladas cuya ejecución se inició bajo el programa, el informe de supervisión ESG recomienda que se realice un mapeo del estado de esas obras en preparación para la finalización del programa en 2020. El PCR no menciona ese mapeo y OVE no encontró evidencia de la existencia de éste.

## 8. SUSTAINABILITY

En conclusión, el PCR no presenta una evaluación de las condiciones que podrían influir en la continuación de los pocos resultados del proyecto, ni tampoco presenta información sobre la sostenibilidad de las inversiones realizadas como es el caso de la obra del MIS. Además, la clasificación de riesgo ambiental y social fue *moderada* y no hay evidencia de la realización del mapeo recomendado por el informe de supervisión ESG.

Considerando lo anterior, OVE otorga una calificación de Insatisfactorio, lo que difiere de la calificación del PCR para Sostenibilidad según la Administración que fue Parcialmente Insatisfactorio.

Sustainability rating:	Unsatisfactory
------------------------	----------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El programa estuvo alineado con las necesidades del país, así como con los objetivos estratégicos y corporativos del Banco. Sin embargo, el diseño del proyecto estuvo parcialmente alineado con las realidades del estado de Río de Janeiro, principalmente en materia de capacidades institucionales. La lógica vertical del proyecto se vio impactada por aspectos de diseño (principalmente lo ambicioso de su formulación) y la no entrega de varios productos previstos. Asimismo, el logro de los objetivos del proyecto se vio limitado por la reducción en el alcance de los cinco componentes, así como por la no ejecución de productos de importancia; además, no se realizaron los estudios planeados para recoger información y las fuentes que se esperaba reportaran otros datos, tampoco lo hicieron. Con todo esto, los dos objetivos específicos del proyecto fueron clasificados como Insatisfactorios. Adicionalmente, hubo retrasos significativos en el cronograma de ejecución del programa y en los desembolsos, así como una falta de implementación de varios productos previstos y la cancelación de casi dos tercios de los recursos del préstamo. Finalmente, no fue posible hacer una evaluación de las condiciones que podrían influir en la sostenibilidad de los resultados esperados (ya que estos no se alcanzaron) y las medidas de mitigación para los riesgos actualizados en la ejecución no fueron suficientes. Además, la clasificación de riesgo ambiental y social fue *moderada* y no hay evidencia de la realización del mapeo recomendado por el último informe de supervisión ESG.

En conclusión, como resultado de una calificación Parcialmente Insatisfactoria en Relevancia e Insatisfactoria en los criterios de Efectividad, Eficiencia y Sostenibilidad, el desempeño general del programa fue *Highly Unsuccessful*, lo cual difiere de la calificación del PCR según la Administración la cual fue *Unsuccessful*.

Outcome rating:	Highly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

- Calidad de la preparación:** El diseño del proyecto fue muy ambicioso; el alcance geográfico fue amplio y el alcance de cada objetivo específico también fue muy extenso, en parte por las particularidades de las necesidades de cada uno de los dos polos de desarrollo turístico. Adicionalmente, el diagnóstico del Banco subestimó las debilidades institucionales de la UCP y pasó por alto el mapeo de los procesos internos de aprobación para el inicio de los procesos de licitación lo cual impactó los tiempos de ejecución. De acuerdo con el PCR, la elección de la modalidad global de obras múltiples también implicó un reto porque “*la mayoría de las intervenciones específicas no fueron delimitadas cuando fueron aprobadas. Si bien esta característica dio flexibilidad para adaptarse a los cambios de mercado observados durante la ejecución, también prolongó los tiempos de ejecución, al ampliar las posibilidades de sucesivas solicitudes de modificación de productos que contribuyen a la desnaturalización del Programa*”.
- A lo anterior se suma la falta de claridad en el marco de monitoreo y evaluación formulado en la propuesta de préstamo, lo que afectó la calidad de la MR. En la MR del PMR+60 hubo modificaciones en los indicadores que no subsanaron esas falencias. Los indicadores de producto incluidos en la MR de la propuesta de préstamo también tuvieron debilidades en su formulación ya que algunos no fueron específicos y/o sus metas no correspondían.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Calificación de la calidad de la preparación: *Insatisfactoria*.

- 1. Calidad de implementación:** De acuerdo con el PCR, el Banco brindó el apoyo técnico necesario al equipo de la UCP, movilizando especialistas de diferentes áreas de especialización, tanto internos como externos. Además, se implementó un sistema de reuniones periódicas de supervisión y seguimiento entre el Banco y la UCP, lo cual fue una constante durante sus últimos años de ejecución. Sin embargo, la aceptación de incluir en el alcance de la operación las obras del MIS afectó el adecuado desempeño del programa ya que se priorizó sobre los demás productos, pero fue una intervención iniciada con anterioridad al inicio del programa, con un nivel de complejidad relativamente alto debido a sus especificidades arquitectónicas y a la participación de diversos actores que al final no se pudo completar. Además, el PCR indica que el programa tuvo cuatro jefes de equipo durante la ejecución, lo cual pudo afectar negativamente la velocidad del Banco para brindar apoyo a la UCP en algunas ocasiones.

Calificación de la calidad de la implementación: *Parcialmente Insatisfactoria*.

Aunque el PCR desagrega el análisis desempeño del Banco entre la etapa de diseño y la de implementación, no otorga calificaciones para cada una. La calificación general de desempeño es *Parcialmente Insatisfactorio*. OVE no concuerda con esa calificación y asigna una calificación de *Insatisfactorio* al desempeño del Banco en el proyecto considerando las fallas de diseño del programa en lo que respecta a su alcance, el desacuerdo en el diagnóstico de la capacidad institucional del ejecutor y por debilidades en la formulación del marco de monitoreo. Además, aunque en la implementación el Banco brindó apoyo técnico, la rotación de jefes de equipo y la inclusión del MIS afectó la ejecución del programa en general.

Bank's performance rating:

Unsatisfactory

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR reporta el desempeño del prestatario en las ocho dimensiones indicadas por las Guías para PCR de 2020.

En cuanto al *nivel de compromiso para lograr los objetivos definidos para el programa*, el PCR menciona que “existió una prioridad institucional asociada principalmente a la ejecución de obras ubicadas en la ciudad de Río de Janeiro influenciada por la realización de los Juegos Olímpicos de Río en 2016”. El programa no contó con un volumen significativo de intervenciones físicas o actividades que requirieran una amplia comunicación así que las *consultas y participación de los beneficiarios de las intervenciones* que se realizaron fueron adecuadas. Adicionalmente, en la dimensión de *preparación para la implementación, esquema de ejecución, designación de personal clave y provisión de recursos*, el PCR anota que SETUR tenía una escasa experiencia de esa entidad en la ejecución de programas complejos y hubo una baja priorización estratégica del programa dentro de esa entidad. Además, dado el largo período de ejecución, el programa pasó por diferentes administraciones y en sus últimos años de ejecución contó con un equipo de solo tres profesionales, a pesar de la complejidad de las intervenciones por realizarse en un cronograma apretado. Los trámites burocráticos internos inherentes al gobierno del estado, dificultades fiscales y la participación de actores sin relación directa con el logro de los objetivos del programa afectaron negativamente la *resolución oportuna de los problemas de implementación*. Cabe mencionar que, en 2018, se identificó una mayor transparencia del equipo de la UCP en este aspecto.

En lo que respecta a *aspectos fiduciarios*, la disponibilidad de un equipo de apoyo a la gestión ayudó a mitigarlas sin embargo hubo dificultades asociadas a un escaso conocimiento de los órganos de control estatal sobre las políticas de adquisiciones del Banco, las deficiencias en los sistemas de control financiero y una lenta familiarización del equipo de la UCP con las políticas fiduciarias del Banco, afectado por la alta rotación de personal. Sin embargo, los informes de auditoría no presentaron errores en sus procesos de control. La *idoneidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación* fue mixta; por un lado, se dio un uso adecuado de los informes de progreso semestrales

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

acordados, sin embargo, el seguimiento de resultados falló por la importante ausencia de datos para reportar el avance de los indicadores inicialmente formulados ya que no se realizaron los levantamientos de información planeados. Las características organizativas de las instituciones locales, asociadas a un delicado contexto fiscal y político-institucional, afectaron la efectiva *relación y coordinación con socios*. El prestatario realizó esfuerzos para mantener actualizados los términos formales de cooperación y abrir canales de diálogo con las instituciones asociadas. Finalmente, los *arreglos de transferencia para el funcionamiento de las intervenciones después del cierre* no se llevaron a cabo ya que la intervención principal no se completó en su totalidad ni se contó con un modelo de gestión adecuado que permitiera su sostenibilidad a lo largo de la operación. Adicionalmente, los equipos técnicos no continuaron así que parte relevante de la historia de las acciones desarrolladas se perdió.

Considerando que hubo graves deficiencias en el desempeño del prestatario que afectaron los tiempos de ejecución del programa y hubo escasos aspectos positivos que las subsanaran, OVE difiere de la calificación *Parcialmente Insatisfactorio*, otorgada por el PCR sobre el desempeño del prestatario, y lo califica como *Insatisfactorio*.

Borrower's performance rating:	Unsatisfactory
--------------------------------	----------------

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR identifica numerosas lecciones aprendidas en cuatro dimensiones: técnico-sectorial, organización y gestión, aspectos fiduciarios y gestión de riesgos. Las lecciones son relevantes, responden a los desafíos que enfrentó el proyecto y dan información sobre lo que podría replicarse en otros proyectos en contextos similares. Entre las principales se encuentran:

1. Diseñar programas turísticos que no solo estén enfocados en destinos tradicionales y sustentar la identificación de estos destinos con datos de oferta y demanda confiables. Además de acordar con el prestatario las prioridades para que efectivamente se implementen intervenciones en territorios menos desarrollados.
2. Mantener el enfoque territorial de los programas turísticos como lo define el Marco Sectorial de Turismo del BID, y priorizar los destinos que son relevantes para la lógica vertical del programa para facilitar la ejecución de proyectos complejos.
3. Elaborar estudios de modelización económico-financiera y gestión de equipamientos culturales para ser incluidos en programas financiados por el Banco y mantener una mirada conservadora en cuanto al efecto deseado para grandes eventos deportivos.
4. Mantener un diálogo amplio para evaluar los diversos riesgos asociados a la incorporación de obras complejas y desarrolladas en contextos institucionales inciertos, utilizando instrumentos como matrices de riesgos y herramientas de análisis de solicitudes de extensión de plazos de desembolso para mitigar los potenciales riesgos.
5. Optar por el uso de préstamos para obras específicas o delimitar una parte más significativa de las intervenciones a financiar (en el caso de préstamos de obras múltiples), durante la etapa de preparación.
6. Fortalecer los criterios técnicos de elegibilidad para el análisis de intervenciones incluidas en programas de estas características, tomando como base los Anexos del Reglamento Operacional y contar con el apoyo de la alta dirección del Banco para su aplicación.
7. Delimitar los montos de los préstamos a dedicar en cada uno de los Polos de intervención, con el fin de mitigar la posibilidad de concentración de inversiones en un Polo determinado.
8. Desarrollar revisiones sólidas de la capacidad institucional durante la etapa de preparación y promover revisiones periódicas que permitan identificar puntos de ajuste. También monitorear que el arreglo institucional corresponde al definido en el Contrato de Préstamo y en el MOP.
9. Analizar los arreglos de apoyo a la gestión que puedan ser más rentables, fortalecer el alcance de los contratos de apoyo a la gestión para que efectivamente proporcionen una transferencia de conocimiento al prestatario.

## 12. LESSONS LEARNED

10. Ampliar el uso de sistemas y herramientas internos de sistematización de información para apoyar la ejecución de préstamos dentro del BID que minimice los impactos de los cambios en los miembros del equipo de supervisión y esforzarse por minimizar esos cambios.
11. Mapear los procesos de aprobación interna y de adquisiciones con la UCP para identificar rutas críticas y acciones de mitigación. Además, promover el diálogo con los órganos de control local para aumentar el conocimiento de las políticas de adquisiciones del Banco.
12. En obras de alta complejidad se debe identificar un arreglo de supervisión adecuado disponer de recursos de supervisión suficientes para la revisión de proyectos ejecutivos y presupuestos, de cronogramas, de matrices de responsabilidad y un mapeo de proveedores.
13. Establecer una sólida estrategia de comunicación con el fin de mitigar adecuadamente el impacto reputacional de demoras e inconvenientes.
14. Movilizar firmas consultoras externas, financiadas con recursos de supervisión del Banco, para revisar el alcance y costos de obras realizadas en contextos complejos.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó utilizando las Guías para PCR de 2020 y se adhiere en general a sus lineamientos. En general, el documento presenta una descripción clara, cándida y completa del proyecto, incluyendo un análisis crítico del diseño y de los problemas surgidos durante la ejecución; además, cita datos y evidencia cualitativa para fundamentar sus argumentos. Al hacer esto, no es posible definir a qué objetivo corresponden ya que cada objetivo específico del programa estaba dirigido a uno de los dos Polos geográficos focalizados. Además, falta claridad en el mapeo de los cambios entre la MR de la propuesta de préstamo y la MR del PMR+60 ya que no se mencionan las razones de porqué se deja por fuera del análisis de efectividad el resultado *Capacidad de gestión y fiscalización del sector público fortalecida*, del PMR+60 con su indicador asociado - "fortalecimiento de los gobiernos estatales y subnacionales". El análisis de eficiencia se basó en un análisis de retrasos y sobrecostos (CTOA) debido a que la falta de información disponible, lo cual fue adecuadamente justificado debido a la falta de información por el no logro de los resultados. En la sección de sostenibilidad, se mapean los riesgos identificados durante la ejecución del programa y se especifica tanto la probabilidad de su materialización como de su impacto de forma consistente; no obstante, el PCR hubiera podido ir un poco más allá, haciendo un análisis más detallado sobre la identificación y clasificación inicial de los riesgos, así como qué tan adecuada fue, en la medida de lo posible con la información disponible. Finalmente, el análisis de hallazgos y recomendaciones es completo y contribuye al aprendizaje para operaciones futuras del Banco. Teniendo en cuenta lo anterior, OVE califica la calidad del PCR es *Buena*.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Modernización de la Gestión del Patrimonio Inmobiliario del Gobierno Federal de Brasil			
	<b>Oldest</b>	—————	—————→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BR-L1224			
<b>Loan number(s)</b>	2580/OC-BR			
<b>Amount Approved</b>	\$15.000.000			
<b>Lending Instrument</b>	INL			
<b>Co-financiers (if any)</b>	--			
<b>Borrower</b>	República Federativa de Brasil			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión a través de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU)			
<b>Sector/Subsector</b>	Reforma y Modernización del Estado / Reforma y Apoyo al Sector Público			
<b>Year of Approval</b>	2011			
<b>Original Closing date</b>	26 Mar 2017			
<b>Actual Closing date</b>	31 Dic 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$30.000.000 (BID US\$15.000.000 Contrapartida US\$15.000.000)		US\$ 14,000,000 (BID US\$ 7.000.000 Contrapartida US\$ 7.000.000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$15.000.000		US\$ 7.000.000	
<b>Co-financing</b>				
Cancelled amount	--		US\$ 8.729.195.01	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Exitoso</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactorio	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Satisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Federico Fraga	
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

Según el Documento de Préstamo (DP), el objetivo general del Programa fue promover un mejor aprovechamiento del potencial económico y socioambiental del patrimonio inmobiliario del país, a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU). El DP precisó tres objetivos específicos (OE):

1. Ampliar la base y mejorar la consistencia de las informaciones que caracterizan los inmuebles del gobierno federal.
2. Generar conocimientos para apoyar una gestión innovadora que potencie el aprovechamiento de la función socioambiental de los activos públicos, armonizada con la función recaudadora, y el uso compartido de la información patrimonial para la formulación de políticas públicas.
3. Automatizar los procesos y perfeccionar los sistemas de información para apoyar la gestión del patrimonio del gobierno federal.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

El Programa tenía tres componentes:

**Componente 1. Modernización de los procesos y bases de datos para la caracterización de los inmuebles de la SPU (costo estimado US\$ 11.201.000, costo actual US\$ 6.670.000).** Financiamiento de (i) modernización metodológica y de procedimientos que permita mejorar los procesos de caracterización del patrimonio; (ii) estandarización de la cartografía de la SPU; (iii) ampliación de la escala de identificación, incluyendo adquisición de cartografía y registro, ejecución de la demarcación y contratación de servicios especializados en catastro; (iv) certificación y depuración de las bases existentes.

**Componente 2. Generación de conocimiento para la gestión patrimonial (costo estimado USD 2.942.000, costo actual US\$ 1.035.000).** Financiamiento de actividades para (i) perfeccionar la contabilidad patrimonial y regularizar el registro notarial de los bienes de SPU; (ii) propuesta de nuevos modelos de negocios y estudio de sus potenciales beneficios para el aprovechamiento del uso de los bienes públicos federales; (iii) estudio de metodologías de evaluación de bienes públicos federales; (iv) estrategia de racionalización de la utilización de los inmuebles destinados a la Administración Pública Federal.

**Componente 3. Automatización de los procesos de gestión del patrimonio de la SPU (costo estimado US\$ 14.653.000, costo real US\$ 5.091.000).** Financiamiento de (i) Plan de gestión de la información patrimonial; (ii) actualización del mapeo de procesos de la SPU; (iii) desarrollo del sistema informatizado; (iv) digitalización de documentos y (v) implementación de tecnologías de comunicación.

El Proyecto no tuvo reestructuración formal. Sin embargo, vale destacar que ocurrieron modificaciones contractuales que generaron alteraciones en ciertos productos previstos inicialmente, aunque sin afectar los objetivos del Programa. La primera alteración contractual implicó la renuncia de US\$ 16 millones (US\$ 8 millones de financiamiento y US\$ 8 millones de contrapartida local), debido a la contingencia de recursos presupuestarios de la SPU y la ganancia cambiaria a partir de la depreciación del real frente al dólar (cercana a 100%). Por tanto, la renuncia de recursos se habría compensado con la ejecución de algunas actividades con personal propio de la SPU y con la ganancia cambiaria (PCR, p. 6).

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

Siguiendo el Anexo 2 del PCR “Mudanças na Matriz de Resultados”, la MR tuvo alteraciones en la fase de elegibilidad. En particular, dentro del OE1 inicialmente el proyecto incluía un resultado esperado (“Base de datos ampliada y la consistencia de la información de catastro depurada”) y tres indicadores para medir su alcance: (i) “Recaudación anual de la SPU”; (ii) “inmuebles de la SPU identificados”; (iii) “registros depurados y certificados en la base de datos de inmuebles”.

En la fase de elegibilidad, se redefinieron los resultados esperados “con el fin de brindar mayor claridad en el cálculo de los resultados del programa”. Así, el OE1 pasó a tener: resultado esperado 1 – “Mayor recaudación” con el indicador “recaudación anual a valores constantes en 2009”; el resultado esperado 2 – “Ampliación de identificación de inmuebles” con el indicador “registros de inmuebles en Sistema Integrado de Administración Patrimonial (SIAPA)”; y resultado esperado 3 – “Base de datos certificada y depurada” con el indicador “Registros de propiedad certificados y depurados”.

En cuanto al OE2, la descripción del resultado esperado – “Nuevos negocios generados a partir de modelos innovadores”, pasó a ser Resultado 4 – “Capacidad fortalecida para realizar nuevos negocios” - con el indicador asociado “Negocios implementados con base en el marco conceptual formulado”. En virtud de la primera modificación contractual, se excluyeron del programa los siguientes productos: (i) Estudio para la implementación de nuevos modelos de negocio; (ii) Metodología para la evaluación de bienes públicos federales; (iii) Política de racionalización del uso de predios destinados a la APF; y (iv) Formulación de documento de estrategia para el intercambio de información patrimonial con estados y municipios. A pesar de estas exclusiones, el PCR informa que estos productos fueron elaborados por servidores públicos de la SPU durante la ejecución del programa y “contribuyeron al logro de este objetivo”.

Respecto al objetivo específico 3, el resultado esperado tuvo su enunciado ajustado para “mayor precisión”, pero mantuvo su indicador asociado. De esta manera, pasó de “Procesos automatizados y sistemas de información mejorados” a Resultado 5 – “Mayor provisión de servicios en línea”, vinculado al indicador – “Acceso a servicios electrónicos SPU”.

Estos cambios fueron incorporados en el PMR de los 60 días posteriores a la elegibilidad, sin afectar la lógica vertical.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment with the country’s development needs:**

La Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), es el órgano responsable de: (i) administrar el patrimonio inmobiliario de la Unión<sup>1</sup> y velar por su conservación; (ii) adoptar las medidas necesarias para la regularidad dominial de esos bienes; (iii) proceder a la incorporación de nuevos inmuebles al patrimonio; (iv) definir el destino de los bienes de la Unión en forma de ley; (v) proceder a la demarcación e identificación de los inmuebles; y (vi) formular, proponer, acompañar y evaluar la Política Nacional de Gestión del Patrimonio de la Unión (PNGPU). A pesar de las responsabilidades que el marco legal otorga a la SPU, existía al inicio de este Programa una serie de desafíos que era necesario atender para su adecuado cumplimiento. Entre ellos se destacaban la necesidad de modernizar los procedimientos de identificación,

<sup>1</sup> Se entiende por Unión al Gobierno Federal de Brasil.

## **5. RELEVANCE**

demarcación y registro del patrimonio; deficiencias en la cartografía, incluyendo altos costos de mantenimiento y actualización e imposibilidad de asociar datos literales y geográficos; un desaprovechamiento del potencial económico y socioambiental de los activos, en parte debido a la falta de conocimiento adecuado del valor real de estos bienes; y un alto grado de obsolescencia de sus sistemas informáticos que afectaban la capacidad operativa en los procesos de toma de decisiones. En este contexto, el Programa apuntó a generar las metodologías y herramientas necesarias para consolidar un nuevo modelo de gestión, atendiendo los desafíos mencionados, y contribuyendo directamente a la consolidación de la Política Nacional de Gestión del Patrimonio de la Unión (PNPGU), específicamente en relación con el principio de cumplimiento de la función socioambiental del patrimonio de la Unión. Por tanto, puede inferirse que este Programa estuvo alineado a las necesidades de desarrollo del país.

### **2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:**

Al inicio, el programa se alineó con la Estrategia de País del Banco para Brasil (EBP) extendida hasta 2011, que estableció como prioridades la modernización del estado y el fortalecimiento institucional, alineándose con el objetivo de fortalecimiento de la capacidad de la SPU y sus sistemas de información. Durante los dos primeros años posteriores a su vigencia, el programa se alineó con la EBP 2012-2014, cuyo objetivo estratégico fue mejorar la capacidad institucional de las entidades públicas. Al igual que el anterior, el programa se enmarca en esta estrategia puesto que busca mejorar la gestión de los activos inmobiliarios de la Unión, automatizando procesos y promoviendo mejoras en la base de datos cartográfica. Posteriormente, el programa se alineó con la EBP 2016-2018, específicamente con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, mediante la promoción de un mejor aprovechamiento del potencial económico y socioambiental de los activos de la Unión. Al final de su ejecución, el programa se alineó con la Estrategia del BID para Brasil 2019-2022 cuyos objetivos estratégicos fueron (i) promover el gobierno electrónico y las soluciones digitales para una mayor transparencia, provisión de cuentas y eficiencia en la prestación de servicios públicos a ciudadanos y empresas; y (ii) construir un gobierno más efectivo, con la construcción de políticas públicas más eficientes. En este sentido, el programa buscó (i) utilizar herramientas electrónicas para mejorar la eficiencia de la administración pública y los servicios de la SPU para los ciudadanos; y (ii) apoyar la formulación de políticas públicas a través de la generación de conocimiento para apoyar una gestión innovadora que considere la recolección y las funciones socioambientales del Patrimonio de la Unión. El programa también es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, con el desafío de la productividad y la innovación mediante la promoción del uso de la tecnología para mejorar la eficiencia y eficacia del Estado, y el área transversal de la capacidad institucional y el estado de derecho a través del apoyo a la eficacia gubernamental.

### **3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic)**

El diseño de este Programa partió de la premisa de que la SPU contaba con dificultades para gestionar y aprovechar adecuadamente los activos bajo su dominio, según las directrices de la PNPGU. Ello, como consecuencia de una estructura de base de datos inadecuada e inefficiente, una falta de conocimiento técnico para el aprovechamiento económico y socioambiental del patrimonio, y un alto grado de obsolescencia de sus sistemas informáticos. Para hacer frente a estos desafíos, el Programa buscaría modernizar los procesos y bases de datos para la caracterización de los inmuebles de la SPU, implementar actividades orientadas a la capacitación y generación de nuevos modelos de negocios para promover una gestión

## 5. RELEVANCE

innovadora del patrimonio, y modernizar y automatizar los sistemas informáticos y la provisión de servicios en línea para el ciudadano.

En síntesis, los objetivos y el diseño del proyecto estuvieron alineados con las necesidades del país, así como con las EBP y los objetivos corporativos. Asimismo, la lógica vertical del Programa estaba adecuadamente definida y respondía a los objetivos identificados. OVE difiere con Administración (rating *Satisfactorio*) y asigna un rating *Excelente* a la relevancia de esta operación.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1) Management rating of effectiveness:

El PCR fue preparado y evaluado usando los *Lineamientos de 2018*. Para su validación, OVE sigue los *Lineamientos de 2020*.

El proyecto fue aprobado en setiembre de 2011 y alcanzó la elegibilidad en setiembre de 2012. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios en la matriz de resultados registrados dentro de los 60 días posteriores a la elegibilidad se aceptan formalmente para fines de validación. Por lo tanto, OVE utilizará el PMR del segundo período de 2012 como referencia para esta validación.

La Administración asignó la calificación de *Satisfactorio* al componente de Efectividad.

### 1. Ampliar la base y mejorar la consistencia de las informaciones que caracterizan los inmuebles del gobierno.

OVE consideró los siguientes indicadores:

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	% Alcanzado 0-100
Recaudación anual a valores constantes de 2009 (miles de Reales)	459.000	700.000	414.111	-10	0
Número de registros de inmuebles en SIAPA	480.000	580.000	703.203	223	100
Número de registros de propiedad certificados y depurados	135.000	160.000	377.623	970	100

El PCR reporta que la meta fue superada para los indicadores #2 y #3 (sin más detalle). Considerando que el Programa implementó una serie de actividades concretas para modernizar la base de datos y la caracterización del patrimonio de la Unión (Componente 1), este progreso puede considerarse atribuible. Por su parte, para el indicador #1 se informa que el no cumplimiento de la meta se debió a la aprobación de la Ley N°13.240 (diciembre de 2015) que introdujo cambios en el marco legal sobre la administración, enajenación y transferencia de la administración de propiedades federales y tuvo un impacto negativo sobre la recaudación (PCR, p. 3).

## 6. EFFECTIVENESS

Considerando que el alcance promedio para este objetivo fue de 66,6%, OVE lo califica como *Parcialmente Insatisfactorio*, coincidiendo con la Administración.

- 2. Generar conocimientos para apoyar una gestión innovadora que potencie el aprovechamiento de la función socioambiental de los activos públicos, armonizada con la función recaudadora, y el uso compartido de la información patrimonial para la formulación de políticas públicas.** OVE consideró los siguientes indicadores:

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	% Alcanzado 0-100
Negocios implementados a partir del marco conceptual formulado	0	4	4	100	100

El PCR reporta que se logró la meta bajo la premisa de que al final del Programa había “4 reglamentos comerciales establecidos: i) Ordenanza Conjunta No. 70331, de 10 de diciembre de 2014, que establece los procedimientos y requisitos generales para la medición, actualización, revalorización y depreciación de los inmuebles de la Unidad; ii) Instrucción Normativa No. 232, de 2 de mayo de 2017, que establece los lineamientos para la tasación de inmuebles federales y define los parámetros técnicos para la tasación por cobrar por su uso; iii) Instrucción Normativa No. 233, de 27 de julio de 2018, que establece los conceptos y criterios para la identificación de áreas bajo el dominio de la Unión, y iv) Instrucción Normativa No. 334, de 31 de julio de 2018, que reglamentó el intercambio de propiedades de la Unión”.

No obstante, la MR original refería a este resultado esperado en términos de “transacciones económicas y/o sociales realizadas a partir de modelos de negocios innovadores o conocimiento desarrollado para potenciar el aprovechamiento de la gestión del patrimonio de la Unión”. En el PMR+60 se ajustó el indicador de resultado, reemplazando “Nuevos negocios generados por año” por “Negocios implementados a partir del marco conceptual formulado”, pero con la salvedad de que ello no conllevaba una modificación en el concepto. De esta manera, lo reportado en el PCR como avance dentro de este OE parecen ser cambios normativos que podrían favorecer la generación de negocios, pero que no constituyen la generación de negocios por sí mismos, tal como se definió en el diseño del Programa.

Por tanto, OVE difiere con la Administración (rating *Excelente*) y califica el alcance de este OE como como *Insatisfactorio*.

- 3. Automatizar los procesos y perfeccionar los sistemas de información para apoyar la gestión del patrimonio del gobierno federal.** OVE consideró los siguientes indicadores:

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	% Alcanzado 0-100
Número de accesos mensuales a servicios electrónicos de SPU (miles)	79.000	120.000	136.000	139	100

En cuanto a este objetivo, se reporta que, mientras la meta era de 120.000 accesos por mes, la cifra calculada en 2019 fue una media mensual de 136.298 accesos. Este resultado es atribuible puesto que en el marco del Programa se desarrolló e implementó el sistema informático SPUNet, que reemplazó cuatro sistemas existentes. Así, se incrementó la provisión de servicios en línea a través de la implementación de productos de mapeo de procesos,

## 6. EFFECTIVENESS

compra de equipos y desarrollo de once módulos SPUNet, incluyendo la integración con otros sistemas de gestión de la Unión.

OVE coincide con la Administración y califica el alcance de este objetivo como *Excelente*.

En síntesis, considerando el rating Parcialmente Insatisfactorio para el OE1, Insatisfactorio para el OE2 y Excelente para el OE3, el rating de Efectividad es *Parcialmente Insatisfactorio*. La discrepancia con el rating de Administración (Satisfactorio) radica en el OE2.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

El análisis de eficiencia del PCR se basó en un análisis de costo-beneficio (CBA), que cubre el 100% de los costos reportados en el PMR de cierre del programa. Los beneficios considerados resultan de la reducción de tiempos para el ciudadano en la obtención de servicios de laudemio y en la obtención de certificados declaraciones, llamados “costos evitados”. Se escogieron estos dos nuevos servicios (de un total de 30 nuevos servicios implementados) por considerarse que i) estos dos servicios son típicos y representativos de las actividades que realiza la SPU; ii) existían en persona, antes de la implementación de las acciones del programa y se volvieron “online” con el apoyo de las acciones del programa; iii) estuvieron principalmente vinculados a las acciones desarrolladas en los componentes 1 y 2 del programa. Para determinar el valor-hora de los ciudadanos, se utilizó como proxy el ingreso monetario promedio por hora a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Asimismo, se cuantificó la reducción de costos operativos para la SPU en la emisión de estos mismos documentos, que al pasar a hacerse de forma digital permitió la reducción de costos con trabajadores subcontratados de la SPU. Los costos totales fueron los efectivamente empleados por el programa, actualizados a diciembre de 2019, junto con los costos de mantenimiento y operación que se estimaron en 2.5% del valor de la inversión/por año. El período considerado fue de diez años después de la finalización del programa.

La tasa de descuento utilizada fue de 12%. Como resultado de este CBA, la TIR fue estimada en 23,4%. Además, El CBA presenta un análisis de sensibilidad de acuerdo con el cual el programa continuaría siendo viable (TIR de 12%) con un aumento en los costos de hasta 78% o una reducción en los beneficios de hasta 43,9%

Por otra parte, de acuerdo con el último PMR disponible el desempeño del proyecto en términos de costos fue satisfactorio a lo largo de todo el período de ejecución, mientras que en cuanto a tiempos estuvo en “Problema” en 2014 y 2015. La extensión acumulada del proyecto fue de 33 meses.

Considerando la información presentada, OVE coincide con Administración en el rating *Satisfactorio* para la eficiencia de este Programa.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### Riesgos a la continuación de resultados

De acuerdo con el PCR, los principales riesgos a la continuación de los resultados están relacionados con posibles restricciones presupuestarias (por parte del Tesoro Nacional) para la recolección de datos y, principalmente, para el mantenimiento y actualización de sistemas y bases de datos. Las principales acciones que está desarrollando la SPU para minimizar o neutralizar estos riesgos están relacionadas con: (i) mantenimiento y ampliación de alianzas con universidades para dar continuidad a las actividades de actualización de metodologías y sistemas; (ii) seguimiento sistemático por parte de la SPU en relación con el pago de tasas y otros montos; (iii) generación de ingresos propios destinados al mantenimiento de sistemas y bases de datos. Asimismo, la alta interacción con otros sistemas gubernamentales, especialmente con el sistema contable, y el alto nivel de uso por parte de los ciudadanos, constituyen un factor de demanda y presión para el mantenimiento adecuado de los sistemas.

### Desempeño de Salvaguardias

Esta operación fue clasificada con categoría “C”, por lo que no requirió de una estrategia ambiental.

En síntesis, si bien la posibilidad de futuras restricciones presupuestarias desde el Tesoro Nacional podría constituir una dificultad para el mantenimiento y actualización de los sistemas y bases de datos desarrollados con el Programa, la SPU cuenta con una serie de acciones concretas dirigidas a su mitigación, por lo que los riesgos asociados a los resultados alcanzados tendrían una probabilidad de ocurrencia baja.

OVE coincide con Administración en el rating *Satisfactorio* para la sostenibilidad de esta operación.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9 OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

En su conjunto, el desempeño del Proyecto ha sido *Parcialmente exitoso* como resultado de un desempeño *excelente* en relevancia, *parcialmente insatisfactorio* en efectividad y *satisfactorio* en eficiencia y sostenibilidad. En términos generales, OVE coincide con las calificaciones otorgadas por Administración, con la diferencia en el rating de relevancia y efectividad.

En cuanto a la relevancia, OVE considera que la calificación es *excelente* y no *satisfactorio*. El PCR justificó su rating sobre la base de que “*los objetivos del programa se alinearon con las estrategias de desarrollo del país y del Banco en las fases de preparación, implementación y finalización. El diseño de la lógica vertical es coherente y consistente. Además, la lógica vertical de la intervención está debidamente descrita y demuestra la relevancia de la operación, además de mostrar un vínculo claro entre la cadena causal de la intervención, los objetivos de desarrollo de la operación, así como el contexto y las necesidades de desarrollo del país*

. Siguiendo los Lineamientos de 2020, esta justificación, con la cual OVE coincide, se correspondería mejor con una calificación *excelente*, no siendo claro el motivo por el cual la Administración asignó en su lugar un rating *satisfactorio*.

En cuanto a la efectividad, OVE considera que es *parcialmente insatisfactorio* y no *satisfactorio*. La principal diferencia radica en la calificación del objetivo específico N°2, que

## 9 OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

OVE considera *insatisfactorio* (Administración lo calificó como *excelente*), puesto que el progreso reportado (avances normativos) no parece corresponderse con el concepto original del resultado esperado (“transacciones económicas y/o sociales realizadas a partir de modelos de negocios innovadores o conocimiento desarrollado para potenciar el aprovechamiento de la gestión del patrimonio de la Unión”). Esta diferencia en el rating de Efectividad es el factor que explica la diferencia con la calificación global de la Administración (*Exitoso*).

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

De acuerdo con el PCR, el desempeño del Banco fue satisfactorio tanto en la fase de diseño como de ejecución.

En cuanto a la fase de diseño, el PCR destaca como aspectos positivos el apoyo del BID con técnicos especializados y consultores que contribuyeron a la formulación del proyecto (no se brinda mayor detalle). Como aspecto a mejorar, se destaca que el análisis de riesgos no identificó el riesgo macroeconómico materializado años después, ni el riesgo de retrasos en la formación de la UCP. Respecto a la fase de ejecución, se reporta que el Banco monitoreó sistemáticamente la ejecución del programa y brindó el apoyo técnico solicitado por el Ejecutor. Por otro lado, se sugiere que la alternancia de jefes de equipo en tres ocasiones pudo haber provocado algunas limitaciones en la supervisión del programa. También se podrían haber explorado complementariedades con otras operaciones de transformación digital en el gobierno federal aprobadas poco después y llevadas a cabo en un período similar para intercambiar experiencias.

En síntesis, de acuerdo con la información disponible OVE coincide con la Administración en que el desempeño del Banco fue satisfactorio tanto en la fase de diseño como en la fase de ejecución. Por lo tanto, OVE coincide con la Administración en el rating *satisfactorio* del desempeño general.

OVE rating: *Satisfactorio*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

De acuerdo con la Administración, el desempeño del prestatario como contraparte en la operación fue *satisfactorio*.

El PCR destaca que uno de los principales desafíos fue la demora en la conformación de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), que provocó retrasos en el cumplimiento de las condiciones contractuales para el primer desembolso (el cual solo ocurrió luego de 18 meses de la elegibilidad). Además, el equipo de SPU asignado a la UCP no se dedicó exclusivamente al programa. Esta situación se resolvió luego de que se realizó la evaluación intermedia del programa, cuando la gerencia de la SPU y su personal técnico intensificaron el trabajo para implementar las acciones planificadas. Asimismo, se menciona que el equipo de adquisiciones tampoco fue de dedicación exclusiva y estuvo vinculado a la Subsecretaría de Planificación, Presupuesto y Administración. Por este motivo, no siempre se priorizaron los procesos del programa en relación con otras licitaciones del Ministerio, lo que provocó retrasos en la ejecución. Ello se subsanó con la publicación del Reglamento Interno de la SPU, a través de la Ordenanza No. 152 de 05/05/2016, que transfirió la atribución a la estructura de la SPU. Por

## **11. BORROWER'S PERFORMANCE**

otro lado, los mecanismos de planificación y seguimiento implementados por el programa fueron adecuados para el seguimiento estratégico y general del Programa, pero no cumplieron con las demandas diarias de la UCP, lo que hizo menos dinámica la ejecución.

OVE rating: *Satisfactorio*

## **12.LESSONS LEARNED**

El PCR hace un buen trabajo describiendo los principales hallazgos y recomendaciones en torno a las distintas dimensiones relevantes. Entre ellas se destaca que programas de modernización del estado se beneficiarían de combinar un enfoque en la mejora de la prestación de servicios administrativos a la sociedad con un enfoque en una mayor eficiencia, aprovechando las opciones que permiten la transformación digital. Por tanto, los futuros programas enfocados a la transformación digital se beneficiarían de la búsqueda proactiva de sinergias con otros programas complementarios durante las fases de diseño y ejecución, especialmente los liderados por el Banco, que podrían promover esta colaboración e intercambio de buenas prácticas. Por otra parte, vale destacar la recomendación para explorar la incorporación (durante la fase de diseño de futuras operaciones) de alianzas, por ejemplo, con Universidades Federales y con ministerios sectoriales. Ello, con base en la experiencia de esta operación, cuyas alianzas contribuyeron a que la SPU incorporase en sus procesos nuevas metodologías de gestión y conocimiento técnico específico.

## **13. QUALITY OF PCR**

Este PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2018. El PCR hace un correcto trabajo mostrando la relevancia del programa y justificando su lógica vertical. Por su parte, en la sección de efectividad la información de los resultados alcanzados se limita a la descripción del progreso respecto a las metas, pero sin mayor detalle. En el análisis de atribución, si bien se recurre a evidencia empírica de resultados obtenidos a partir de intervenciones similares en otros países, su alcance es limitado ya que parte de los estudios corresponden a otros países y no se analiza la transferibilidad para el caso de esta intervención. Por su parte, la eficiencia se analizó a través de la metodología de costo beneficio, con una explicación clara sobre los beneficios logrados y los costos incurridos, así como los supuestos subyacentes al análisis y la inclusión de un análisis de sensibilidad. 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 del Banco en el país.

PCR Quality Rating:   Good

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>							
<b>Project Name:</b>	Programa de Recuperación Socioambiental de la Serra do Mar y del Sistema de Mosaicos de la Mata Atlántica						
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>			
<b>Number of Operation</b>	BR-L1241						
<b>Loan number(s)</b>	2376/OC-BR						
<b>Amount Approved</b>	\$162.454.000						
<b>Lending Instrument</b>	INL						
<b>Co-financiers (if any)</b>	--						
<b>Borrower</b>	Estado de San Pablo						
<b>Executing Agency</b>	Secretaría de Medio Ambiente de San Pablo						
<b>Sector/Subsector</b>	Medio Ambiente y Desastres Naturales / Gestión y Gobernanza Ambiental						
<b>Year of Approval</b>	2010						
<b>Original Closing date</b>	08 Dic 2014						
<b>Actual Closing date</b>	08 Dic 2019						
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>					
<b>Total Project Cost</b>	\$470.163.000 (IDB \$162.454.000 Contrapartida \$307.709.000)	\$670.825.839 <sup>1</sup> (IDB \$162.454.000 Contrapartida \$508.371.839)					
<b>Loan/Grant</b>	\$162.454.000	\$162.454.000					
<b>Co-financing</b>							
Cancelled amount	--	--					
<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>							
	<b>Rating</b>						
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>					
<b>Overall</b>	<b>Parcialmente exitoso</b>	<b>Parcialmente no exitoso</b>					
<b>Relevance</b>	Satisfactorio	Satisfactorio					
<b>Effectiveness</b>	Satisfactorio	Satisfactorio					
<b>Efficiency</b>	Excelente	Excelente					
<b>Sustainability</b>	Parcialmente Insatisfactorio	Insatisfactorio					
<b>Bank's performance</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio					
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio					
<b>Quality of PCR</b>		Excelente					
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Federico Fraga						
<b>Reviewed by:</b>	Verónica Gonzalez						

<sup>1</sup> El costo actual del proyecto se obtiene a partir de la suma de los “costos revisados por Componente” y “otros costos” (administración, supervisión y costos indirectos) según lo reportado en la Tabla 3 del PCR (p. 43 a 48). Dado que el PCR informa que el aporte final de contraparte fue mayor al previsto, pero no se especifica el monto (p. 39), aquí se estima el monto total final de la contraparte como la diferencia entre el costo final del proyecto (US\$ 670.825.839) y el monto del préstamo (US\$162.454.000).

### 3. PROJECT OBJECTIVES

Según el Documento de Préstamo (DP), el objetivo general del Programa fue promover la conservación, uso sostenible y recuperación socio-ambiental del Parque Estadual Serra do Mar (PESM), el territorio Jureia-Itatins y las Unidades de Conservación Marinas y sus entornos en el Estado de San Pablo, generando beneficios sociales y ecológicos y promoviendo la efectiva protección de la biodiversidad y de los manantiales que alimentan el área metropolitana de la ciudad de San Pablo y la *Baixada Santista*. El DP precisó tres objetivos específicos, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- i. Mejorar la protección y gestión de las Unidades de Conservación (UCs) beneficiarias
- ii. Reducir el impacto de las poblaciones ubicadas en el interior y en el entorno del Parque Estadual Serra do Mar (PESM)
- iii. Mejorar el sistema de monitoreo y fiscalización de la UCs beneficiarias.

Vale destacar que el PMR de los 60 días posteriores a la elegibilidad (PMR+60) difiere del DP respecto al tercer objetivo específico, incluyendo en su lugar "Calidad de vida de las familias afectadas por el proyecto mejorada". Sin embargo, de acuerdo con los Lineamientos de 2020 (p.4), los objetivos específicos no pueden ser modificados luego de la aprobación por el Directorio sin una reformulación formal. Por lo tanto, para fines de esta validación OVE utiliza los objetivos específicos tal como fueron definidos en el DP.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

El Programa tenía tres componentes:

**Componente 1. Protección de Unidades de Conservación (costo estimado U\$S 77.060.000 millones, costo real US\$ 40.569.032).** Financiamiento de (i) implementación del Plan de Manejo del PESM, adecuación de los límites del Parque y mejora de su infraestructura de protección y uso público, así como recuperación de pasivos ambientales mediante la revegetación y recuperación de áreas degradadas consideradas prioritarias; construcción y operación de Jardín Botánico en una de las zonas liberadas por el reasentamiento con funciones de educación ambiental y vivero; (ii) consolidación del Mosaico Jureia-Itatins, incluyendo apoyo a la presentación de la propuesta de Ley para la recategorización de la Estación Ecológica y la creación del Mosaico, consolidación de Planes de Manejo de las unidades de conservación, mejora de la infraestructura existente de gestión, protección y uso público, capacitación del personal, diseño de metodologías para la regularización de la tenencia de la tierra y ejecución de un piloto de reasentamiento voluntario, e incentivos para la adopción de actividades económicas sustentables entre las comunidades; y (iii) apoyo para la operación del nuevo Mosaico de Islas y Áreas Marinas Protegidas, incluyendo la elaboración del Plan de Manejo e inicio de su implementación, fortalecimiento del sistema de gestión y labores de concientización y acercamiento a las poblaciones de pescadores para promover prácticas sostenibles de pesca, turismo y deportes marinos.

**Componente 2. Inversiones sociales en el PESM (costo estimado USD 341.367.000, costo real US\$ 591.147.840).** Financiamiento para llevar a cabo el reasentamiento de aproximadamente 6.700 familias, de las cuales aproximadamente 5.350 se encontraban en situación de ocupación irregular expuestas a riesgos geotécnicos y viales ubicadas en el Municipio de Cubatão, y las restantes 1.400 familias residían dentro del PESM en otros municipios. Incluía también la urbanización y regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos localizados en áreas desafectadas del PESM que beneficiarían a otras 2.400

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

familias. Finalmente se elaborarían los proyectos de urbanismo y reasentamiento para las restantes familias asentadas en el entorno del PESM (sectores sur y norte, cerca de 12.000), en preparación de la continuidad del programa.

**Componente 3. Fiscalización de las Unidades de Conservación (costo estimado US\$ 40.997.000, costo real US\$ 28.117.535).** Financiamiento para capacitar y equipar a la policía militar ambiental para llevar a cabo labores de fiscalización en las unidades de conservación terrestres y marinas, y desarrollar un moderno sistema de monitoreo.

El Proyecto no tuvo reestructuración formal. Sin embargo, puesto que la matriz de resultados original (DP) tuvo importantes limitaciones (indicadores de productos utilizados como indicadores de resultados; falta de indicadores de resultados adecuados para la medición de los objetivos específicos; indicadores asociados a cada componente del proyecto y no a los objetivos específicos), la MR tuvo modificaciones en la fase de elegibilidad. Estos cambios fueron incorporados en el PMR de los 60 días posteriores a la elegibilidad, sin afectar la lógica vertical.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment with the country's development needs:**

La zona de intervención de esta operación fue la región litoral del Estado de San Pablo, que alberga gran parte de los últimos bosques remanentes de la Mata Atlántica. Estos separan a la ciudad de San Pablo del Océano Atlántico sirviendo de barrera natural y de regulación del clima de su región metropolitana, además de constituir la principal fuente de agua para las poblaciones aledañas. A pesar de su importancia, la Mata Atlántica del Estado de San Pablo ha sufrido un proceso de degradación severa explicado principalmente por la industrialización y el crecimiento de la economía y la población en la región desde mediados del siglo XX. En la actualidad, la expansión de los asentamientos irregulares se considera una de las mayores amenazas a la conservación de los remanentes del bosque porque son asociados con procesos de deforestación, destrucción de biodiversidad y contaminación de agua, entre otros. En este contexto, el gobierno de San Pablo se propuso llevar adelante una estrategia de "mosaico" que implicaba dar protección legal a las áreas aún no degradadas para dedicarlas exclusivamente a la conservación, a la vez que asumir la existencia de las áreas ya ocupadas y degradadas con el fin de regularizar la situación y acordar con sus habitantes regímenes de gestión sostenible de los recursos. Puesto que esta operación se apoya en esa estrategia y constituye el primer paso en su proceso de implementación para lidiar con los desafíos socioambientales del litoral Paulista, se puede afirmar que estuvo alineada con las necesidades de desarrollo del país y la región.

##### **2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:**

El programa se alineó con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del Banco (AB-3008), así como su actualización aprobada en 2015. Específicamente, con los objetivos de brindar infraestructura y servicios inclusivos mediante el financiamiento de la vivienda y los servicios públicos de agua y saneamiento para cerca de 7.000 familias, además de mejorar la infraestructura social y fortalecer la capacidad institucional y el respeto a las leyes, a través de inversiones que mejoraron la gestión de las UC y la fiscalización ambiental. También se alineó con el tema transversal de la estrategia para reducir los impactos económicos y ambientales

## 5. RELEVANCE

de la mitigación y adaptación al cambio climático. En el momento de la aprobación, se alineó con la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2008-2011, en particular con el objetivo de "promover el crecimiento sustentable, con estabilidad y sustentabilidad ambiental", y específicamente con el desafío de que "el crecimiento tiene un adecuado manejo de los recursos naturales", y el indicador de resultado de "aumento de la superficie forestal con un uso adecuado". El programa continuó alineado con la EBP 2012-2014 (prorrogada hasta 2015), en especial con los objetivos de "estimular la inclusión social y productiva" y "mejorar las condiciones de infraestructura en el país", mediante la construcción de viviendas y proyectos de urbanización que incluyeron la mejora de los servicios públicos y la infraestructura urbana. Por el mismo motivo, el programa continuó alineado con los objetivos estratégicos de "reducir la desigualdad y mejorar los servicios públicos" y "ampliar y mejorar las condiciones de agua potable y saneamiento básico" de la EBP 2016-2018, así como con el objetivo de "reducir fallas de infraestructura" de la EBP 2019-2022.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic)

Diversos estudios realizados antes de la preparación sobre la situación socioambiental en el Estado de San Pablo identificaron que la degradación ambiental del Bioma de la Mata Atlántica está directamente relacionada con la expansión urbana acelerada y desordenada. La expansión de asentamientos irregulares, tanto dentro del PESM y otras áreas protegidas, como en sus alrededores, fueron la principal causa de los problemas de deforestación, caza ilegal y pérdida de diversidad. Asimismo, estudios financiados con una cooperación técnica del BID (BR-T1117) confirmaron estos problemas e identificaron que estaban directamente relacionados con la limitada capacidad del gobierno para la inspección y gestión y protección de las áreas protegidas.

Para abordar estos desafíos, el programa se apoyó en una estrategia basada en tres líneas: (i) recuperación y conservación de áreas protegidas, recuperación de áreas degradadas y mejora de la capacidad de gestión; (ii) reasentamiento de las familias que habitan en las AP y mejorar los servicios urbanos en áreas que se puedan consolidar, evitando nuevas ocupaciones irregulares; y (iii) mejorar la capacidad de fiscalización ambiental. Con estas líneas de acción, el programa esperaba: (i) mejorar la protección de las AP, recuperando áreas degradadas por ocupación ilegal y consolidar institucionalmente la capacidad de gestión; (ii) reducir el impacto ambiental de las poblaciones asentadas en y alrededor del PESM y readjustar los límites del PESM cuando sea necesario; y (iii) mejorar el sistema de monitoreo y fiscalización de las UCs afectadas. La concreción de estos objetivos específicos contribuiría al objetivo general de promover la conservación, uso sostenible y recuperación socioambiental del PESM, el territorio Jureia-Itatins y las UCs marinas y sus entornos en el Estado de San Pablo, generando beneficios sociales y ecológicos.

En síntesis, los objetivos y el diseño del proyecto estuvieron alineados con las necesidades del país y la región, así como con las EBP y los objetivos corporativos. Por su parte la lógica vertical del Programa estuvo adecuadamente definida, aunque careció de un objetivo específico orientado a los beneficios sociales esperados de la intervención. Vale destacar que el PMR+60 procuró subsanar esta carencia introduciendo el OE asociado a la mejora de la calidad de vida de las familias afectadas por el proyecto. Por esta razón, OVE coincide con la Administración en el rating *Satisfactorio* a la relevancia de esta operación.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1) Management rating of effectiveness:

El PCR fue preparado y evaluado usando los *Lineamientos de 2018*. Para su validación, OVE sigue los *Lineamientos de 2020*.

El proyecto fue aprobado en setiembre de 2010 y alcanzó la elegibilidad en abril de 2011. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios en la matriz de resultados registrados dentro de los 60 días posteriores a la elegibilidad se aceptan formalmente para fines de validación. Por lo tanto, OVE utilizará el PMR del primer período de 2011 como referencia para esta validación.

La Administración asignó la calificación de *Satisfactorio* al componente de Efectividad.

### 1. Mejorar la protección y gestión de las Unidades de Conservación (UCs) beneficiarias.

OVE consideró los siguientes indicadores:

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	% Alcanzado 0-100
Número de casas que vuelven a ocupar áreas que han sido desocupadas por el programa	0	0	0	100%	100%
Indicador de calidad de la eficacia y gestión de Áreas Protegidas del Programa	66,7	71	72,3	130%	100%
Área formalmente protegida cuya gestión ha mejorado gracias al Programa (miles de ha)	0	1600	1625.35	101,6%	100%

Respecto al indicador #1, el PCR informa que se logró la nula reocupación de viviendas en áreas que fueron desocupadas por el Programa, lo que se explica principalmente por las acciones de fortalecimiento de las inspecciones realizadas por la Policía Militar Ambiental que jugó un papel fundamental en la identificación y prevención de ocupaciones ilegales, incluida la reocupación de áreas. Además, la labor social que realiza el CDHU (*Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano*) con las familias reasentadas también fue fundamental para evitar que regresen a ocupar los lugares liberados.

Respecto al indicador #2 (*índice de calidad de la eficacia y gestión de las UCs*, instrumento del panel de calidad ambiental del Estado de San Pablo publicado por la Secretaría de Medio Ambiente), se informa que pasó de un nivel "Medio" (66,7) a "Alto" (72,3) durante el período de ejecución. La mejora en la calidad de la gestión está directamente relacionada con las acciones financiadas por el Programa, en particular la formulación de planes de gestión, inversiones en infraestructura y equipamiento necesarios para la gestión y formación del personal técnico de las UC.

Finalmente, el PCR reporta un indicador que no había sido incluido en el PMR+60 ("área formalmente protegida cuya gestión ha mejorado debido al programa"), informando que se alcanzaron 1,625 millones de hectáreas con mejora en la gestión, de acuerdo con el índice de calidad de eficacia y gestión (indicador #4) publicado por la Secretaría de Medio Ambiente. Considerando que este indicador no estaba incluido en el PMR+60 y que, además, no parece

## 6. EFFECTIVENESS

aportar información adicional respecto al indicador #2, OVE no lo tomó en cuenta en esta validación.

En función de lo anterior, OVE otorga a este objetivo específico una calificación *Excelente*.

**2. Reducir el impacto de las poblaciones ubicadas en el interior y en el entorno del PESM.** OVE consideró los siguientes indicadores:

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	% Alcanzado 0-100
% de área antropizada en el Parque Estatal Serra do Mar (PESM) del área total de PESM (315,000 ha)	5	3	3,27	86,5	86,5
Área liberada en el PESM para recuperación ambiental (ha)	0	90	72,61	80,7	80,7
Índice de calidad de vida de las familias reasentadas	-0,28	0,6	0,47	85,2	85,2
Índice de calidad de vida de las familias permanentes.	-0,28	0,51	0,03	39,2	39,2

En cuanto a este objetivo, el área antropizada (indicador #1) se redujo del 5% en la línea de base al 3,27%, logrando el 87% de la meta prevista. El área liberada del PESM para recuperación ambiental (indicador #2) alcanzó un valor de 72,61 Ha, frente a la meta de 90 Ha, lo que representa el 80,6% de la meta planificada. El reasentamiento y la urbanización fueron las acciones fundamentales del Programa ligadas a estos resultados, siendo el número de familias para ambas acciones inferior a la meta esperada, lo cual explica la imposibilidad de concretar el 100% de las metas dentro de este objetivo.

En cuanto a los indicadores #3 y #4, se utilizó el mismo Índice de Calidad de Vida (IQV) para evaluar el resultado para el caso de las personas reasentadas y las que permanecieron. El IQV está compuesto por varios indicadores que comprenden 4 dimensiones: Socioeconómico, Percepción del núcleo y Relación con las Administraciones Públicas, Calidad de la Vivienda e Infraestructura Urbana, y puede variar entre -1 y +1. Los resultados observados muestran que los objetivos no se alcanzaron totalmente. El IQV de las familias reasentadas, alcanzó 0,47, mientras que para las familias que permanecieron (no reasentadas, beneficiarias de acciones de urbanización), el valor alcanzado fue de 0,03. Esto representa respectivamente el 85,2% y el 39,2% de las metas previstas.

Considerando que el alcance promedio para este objetivo fue de 72,9%, OVE lo califica como Parcialmente Insatisfactorio.

**3. Mejorar el sistema de monitoreo y fiscalización de las UCs beneficiarias.** OVE consideró los siguientes indicadores:

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	% Alcanzado 0-100
Indicador de ilegalidad (número de notificaciones de infracciones ambientales/número total de acciones policiales)	10,44%	9,40%	9,37%	99,7%	99,7%
Indicador de cobertura de fiscalización (% de sectores de las UCs fiscalizadas)	50%	100%	100%	100%	100%

## 6. EFFECTIVENESS

En cuanto al indicador #1 (relación entre notificaciones de infracción ambiental y número de acciones policiales), de acuerdo con el PCR la evolución positiva se explica por el fortalecimiento de las acciones de fiscalización, que permitieron incrementar el número de acciones represivas. Vale la pena destacar que si bien el indicador (*Índice de ilegalidad*) con su línea de base y meta coincide con el definido en el PMR+60, su forma de medición parece variar, ya que en el PMR se especifica *medindo o nível de ocupação ilegal*.

En relación con el indicador de cobertura de inspección (#2), se logró la meta de cobertura del 100% en las UCs del territorio beneficiado por el Programa, como resultado de la concreción de las actividades previstas dentro del Componente 3 (capacitación de policías ambientales, compra de vehículos, sistemas de información geográfica y de comunicación, etc.).

El alcance promedio para este objetivo es de 100%, por lo que OVE lo califica como Excelente.

En síntesis, considerando que más del 50% de los objetivos específicos del proyecto se alcanzaron en gran parte o en su totalidad y ninguno de ellos fue calificado como insatisfactorio, OVE coincide con Administración y califica la Efectividad de este programa como *Satisfactorio*.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

El análisis de eficiencia ex post del PCR se basó en un análisis de costo-beneficio (CBA), considerando las inversiones totales realizadas por el programa durante el plazo de ejecución y proyecciones a 20 años de costos y beneficios. El análisis consideró los costos totales en los que incurrió el prestatario durante la ejecución (contrapartida final), que fueron superiores a los previstos en el DP. No se consideraron los gastos en ocho productos financiados con otras fuentes y no reportados por el prestatario. De acuerdo con el PCR estos representan una pequeña proporción de los gastos totales del Programa. Si bien no se cuenta con los costos reales en los que incurrió el prestatario, con base en el PMR más reciente, la suma de los costos proyectados totales de estos ocho productos era de aproximadamente US\$ 8,2 millones, lo que representaría 1,2% del costo final del proyecto. Por su parte, los beneficios del proyecto (aumento de cobertura vegetal, mejora en la calidad del agua, mejora en calidad habitacional, reducción de vulnerabilidad a riesgos geológicos) se monetizaron utilizando métodos de valorización socioambiental referidos a captura de carbono, disposición a pagar por mejora en calidad del agua, costos evitados por pérdidas de vidas humanas y de infraestructura, entre otros.

La tasa de descuento utilizada fue de 7%, inferior a la tasa de 12% comúnmente utilizada. Esta decisión se justifica siguiendo, entre otros, un estudio del BID (Campos et al., 2016)<sup>2</sup> y las directrices de la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos (OMB) que sugieren la conveniencia de adoptar tasas menores de 12% en proyectos de inversión pública que generan beneficios a más largo plazo, tal como ocurre con los proyectos de inversión en gestión ambiental. En efecto, el uso de tasas relativamente altas en proyectos de esta clase puede llevar a subestimar beneficios ambientales y sociales que se materializan en el largo

<sup>2</sup> Tasa de descuento social y evaluación de proyectos: algunas reflexiones prácticas para ALC / J. Campos, T. Serebrisky, A. Suárez Alemán. 2016. IDB-MG-413.

## 7. EFFICIENCY

plazo, llevando a la inviabilidad financiera del proyecto y comprometiendo el bienestar de generaciones futuras. Concretamente, la elección de 7% se basa en el escenario más conservador del rango requerido por la OMB (3% a 7%) para proporcionar un análisis de sensibilidad cuando un proyecto produce beneficios para las generaciones futuras.

Como resultado de este CBA, la TIR fue estimada en 8,3%, superior a la tasa de descuento de 7%. Además, considerando que existen elementos de incertidumbre sobre el nivel proyectado de algunas variables (ej. secuestro y precio de carbono, efecto sobre los ingresos de las poblaciones en las áreas intervenidas y pérdida probable anual por desastres) el CBA presenta un análisis de sensibilidad a partir de un ejercicio de (5000) simulaciones. De acuerdo con este análisis, el 90% de las estimaciones dan como resultado una TIR dentro del rango de 6,87% a 10,3%.

Vale destacar que a diferencia del análisis ex post, el análisis ex ante utilizó una tasa de descuento de 12%. Ni el PCR ni el análisis ex post profundizan sobre las implicancias que puede tener el hecho de haber utilizado criterios distintos sobre la tasa de descuento en la evaluación económica ex ante y ex post.

Por otra parte, el análisis del desempeño del proyecto en términos de tiempos y costos fue satisfactorio a lo largo de todo el período de ejecución (salvo 2012, en "alerta"), a pesar de la prórroga de cerca de 60 meses (que generó un aumento marginal en los costos de administración de 2,4%)

En conclusión, considerando la rigurosidad del análisis CBA presentado, el resultado de una TIR superior a la tasa de descuento utilizada (cuya elección está adecuadamente justificada) y que el desempeño del proyecto en términos de tiempos y costos (*PMR rating*) fue satisfactorio a lo largo de prácticamente todo el período de ejecución, OVE coincide con la Administración en el rating *Excelente* para la eficiencia de esta operación.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### Riesgos a la continuación de resultados

En el PCR se reportan cuatro riesgos principales que pueden limitar la continuación de los resultados con probabilidad de ocurrencia media/alta y, en su mayoría, probabilidad de impacto alto (p. 50). Entre ellos se destacan las restricciones presupuestarias y dificultades fiscales derivadas del deterioro económico en el contexto de la pandemia de COVID-19. Estas podrían limitar el cumplimiento de las funciones de vigilancia y fiscalización ambiental (todas las instituciones clave en la sostenibilidad de los resultados tuvieron recortes presupuestarios en 2020), por un lado, y generar efectos negativos sobre el empleo y la renta de las familias en las áreas de intervención con un deterioro en su calidad de vida y posibilidades de reocupación de áreas recuperadas y/u ocupación ilegal. Como medidas paliativas, se destaca que la CDHU ha aplicado medidas para reducir el valor de las prestaciones mensuales cobradas a las familias por las unidades habitacionales, mientras que el BID está preparando junto con el Gobierno de San Pablo un nuevo Programa (BR-L1530) para dar continuidad a los resultados alcanzados con este proyecto. Asimismo, como respuesta a esta Nota de Validación, la Administración entregó información adicional reportando que, de acuerdo con la evolución observada en 2020 y 2021, la mayoría de estos riesgos no se han materializado. En particular,

## 8. SUSTAINABILITY

las restricciones fiscales y presupuestarias afectaron significativamente menos que lo previsto. En 2021, São Paulo mostró una importante recuperación económica, como consecuencia de la vacunación masiva contra el Covid-19 (fue uno de los estados en los que la vacunación avanzó más rápidamente) y la apertura de actividades económicas. Esto tuvo como consecuencia el mejoramiento de la situación fiscal. De esta forma, el Estado fue capaz de mantener la capacidad de vigilancia de la Policía Militar Ambiental y ha priorizado la continuidad del proceso de fortalecimiento del sistema de monitoreo y vigilancia ambiental en las áreas del Programa. Por otra parte, si bien el empleo y los ingresos de la población en São Paulo se vieron fuertemente afectados como consecuencia de la pandemia en 2020, estos se recuperaron en 2021.

### Desempeño de Salvaguardias

Esta operación fue clasificada con categoría “A”. *Ex ante*, los principales riesgos estuvieron asociados a las implicancias del reasentamiento de las familias establecidas irregularmente dentro y en el entorno de las áreas de intervención. Durante la preparación del programa se elaboró una Estrategia Ambiental y Social (EAS) que incluyó un Plan de Reasentamiento y Recalificación Urbana (PRRU), incorporando las directrices de la política OP 710 del Banco referente a reasentamiento involuntario.

En cuanto al cumplimiento de la supervisión ESG, el programa contó con clasificaciones *satisfactorio*/*parcialmente satisfactorio* hasta 2014. Posteriormente, registró tres clasificaciones *parcialmente insatisfactorio* (noviembre/diciembre 2017; febrero/marzo 2018 y octubre 2020) y tres *insatisfactorio* (febrero, agosto y octubre 2019). La misión más reciente de ESG (octubre 2020) justificó la calificación de *parcialmente insatisfactorio* por la existencia de “riesgos e impactos relacionados con el proceso pendiente de reasentamiento involuntario y los conflictos sociales que pudieran existir en caso de no implementarse adecuadamente las recomendaciones y acuerdos del Plan de Acción Correctiva establecido entre el ejecutor y BID. Considerando la fecha estimada de reasentamiento de 905 familias para mediados de 2023, el riesgo asociado es grande y la criticidad del problema puede verse agravada por factores internos y externos a los ejecutores involucrados en el tema en el contexto del Gobierno del Estado de São Paulo”. Vale destacar que ante los resultados de las misiones de ESG, el Banco aportó recursos para la realización de una auditoría social y ambiental con el objetivo de preparar el cierre del Programa, preparar un Plan de Acción Correctivo para mitigar los pasivos sociales y ambientales existentes y obtener insumos para una futura operación crediticia entre el Gobierno del Estado de São Paulo y el Banco, de acuerdo con la directriz B14 de la OP 703.

En síntesis, considerando que existen desafíos sustanciales en materia de salvaguardias ambientales y sociales pendientes de ser subsanados, OVE asigna un rating *Insatisfactorio* para la sostenibilidad de esta operación.

Sustainability rating:	Unsatisfactory
------------------------	----------------

## 9 OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

En su conjunto, el desempeño del Proyecto ha sido *Parcialmente no exitoso* como resultado de un desempeño *satisfactorio* en relevancia y efectividad, *excelente* en eficiencia e *insatisfactorio* en sostenibilidad.

En términos generales, OVE coincide con las calificaciones otorgadas por Administración, con la diferencia en el rating de sostenibilidad. En este caso, OVE considera que el desempeño es *insatisfactorio* porque i) el proyecto presenta riesgos a la continuidad de los resultados con probabilidad de ocurrencia media/alta y probabilidad de impacto alto y ii) existen desafíos en materia de salvaguardias ambientales y sociales pendientes de ser subsanados.

Vale destacar que, si bien el puntaje ponderado de este proyecto (2,8) se correspondería con un rating global *parcialmente exitoso*, de acuerdo con los Lineamientos de 2020 (p.18), “con una calificación de *insatisfactorio* en relevancia, efectividad o sostenibilidad, la calificación más alta alcanzable es *parcialmente no exitoso*”.

Outcome rating:	Partly unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

De acuerdo con el PCR, el desempeño del Banco fue satisfactorio (no se diferenció la calificación entre fase de diseño y de ejecución).

En cuanto a la fase de diseño, el PCR destaca como aspectos positivos el apoyo del BID mediante la cooperación técnica BR-T1117 a los Departamentos de Vivienda y Ambiente del Estado de San Pablo para desarrollar la metodología y modelos de reasentamiento de comunidades ubicadas en áreas de interés ecológico, aplicando estándares internacionales y políticas del Banco. Paralelamente a la preparación de esta operación, el equipo del Banco apoyó al Prestatario en la formulación de un proyecto complementario para implementar acciones de apoyo a la conservación de la Mata Atlántica a ser financiadas con fondos del GEF, cuyo objetivo es el objetivo de recuperar y preservar los servicios ecosistémicos asociados a la biodiversidad y la captura de carbono forestal, en zonas prioritarias del Corredor Sureste de la Mata Atlántica Brasileña. Entre las limitaciones, se reconoce que la matriz de resultados en la fase de diseño tuvo defectos en cuanto a la definición de indicadores de resultado apropiados que obligaron a hacer ajustes luego de la aprobación (incorporados en el PMR+60). Asimismo, dadas las características de este programa se reconoce la subestimación en el plazo previsto de ejecución, lo cual se evidencia en una extensión de 60 meses.

Respecto a la ejecución, el Banco cumplió un rol importante en la identificación de aspectos problemáticos e implementación de soluciones. Entre otras cuestiones, las misiones de ESG, (que calificaron el cumplimiento de salvaguardias como *parcialmente insatisfactorio/insatisfactorio* desde 2017) permitieron identificar una serie de pasivos ambientales y sociales en la fase final de ejecución. Estos sirvieron de base para la elaboración de un Plan de Acción que se encuentra en ejecución bajo la supervisión del Banco hasta su resolución completa (“*full compliance*”), según el último informe de supervisión (Octubre, 2020). Por otra parte, frente a los atrasos en la ejecución por las complejidades propias del proceso de reasentamiento, el Banco mostró flexibilidad para renegociar condiciones contractuales con extensión de plazo y reasignación de recursos entre categorías. En el último año de ejecución, el Banco también apoyó al Prestatario en la obtención de información para evaluar los resultados y promovió discusiones sobre la sostenibilidad de los resultados obtenidos por el programa Serra do Mar, lo que finalmente generó la posibilidad de diseñar un

## 10. BANK'S PERFORMANCE

nuevo proyecto (aún en preparación) para profundizar la implementación de políticas de desarrollo sostenible en la costa paulista (BR-L1530).

En síntesis, de acuerdo con la información disponible OVE considera que el desempeño del Banco fue *parcialmente insatisfactorio* en la fase de diseño (atribuible principalmente a la subestimación en el plazo de ejecución previsto, considerando las complejidades asociadas a los procesos de reasentamiento que involucraba esta operación), y *satisfactorio* en la fase de ejecución dado el carácter proactivo del BID en la supervisión de los aspectos ambientales y sociales identificados desde el inicio de la operación. Por lo tanto, siguiendo los Lineamientos de 2020, OVE asigna un rating *parcialmente insatisfactorio* al desempeño general del Banco.

OVE rating: *Parcialmente insatisfactorio*.

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

De acuerdo con la Administración, el desempeño del prestatario como contraparte en la operación fue *satisfactorio*.

Entre los aspectos positivos, se destaca que las instituciones co-ejecutoras tuvieron un desempeño adecuado en la ejecución tomando en cuenta las complejidades propias de reasentamiento de un gran número de familias y ciertas dificultades en la coordinación de las acciones entre un gran número de instituciones y niveles (federal, estatal y municipal). Además, el trabajo social realizado con las familias afectadas en todas las fases del proyecto permitió en general su adhesión y posterior adaptación. Por otro lado, el aporte de recursos por parte del Prestatario fue sustancialmente mayor a lo acordado en el DP, lo que representa una demostración del compromiso de la contraparte. Finalmente, se destaca que las instituciones aprovecharon la experiencia adquirida con el programa, adoptando buenas prácticas de gestión en sus programas con otras regiones del estado de San Pablo.

Entre las dificultades se destacan la subestimación del plazo de ejecución de la operación en la fase de diseño (una falla compartida con el Banco); el desempeño parcialmente insatisfactorio/insatisfactorio en las misiones de ESG entre 2017 y 2020 (Plan de Acción Correctiva en ejecución, con supervisión del Banco); ciertas omisiones en la definición del proceso de reasentamiento (incluyendo falta de identificación del perfil rural de algunos habitantes que implicó que las soluciones habitacionales no fueran del todo adecuadas a sus fuentes de renta); y desafíos en los arreglos de coordinación, principalmente con el nivel municipal. En particular, OVE considera que el desempeño parcialmente insatisfactorio/insatisfactorio desde 2017 en el cumplimiento de salvaguardias ambientales y sociales justifican un rating Parcialmente Insatisfactorio para el desempeño del prestatario.

OVE rating: *Parcialmente Insatisfactorio*.

## 12.LESSONS LEARNED

El PCR hace un muy buen trabajo describiendo los principales hallazgos y recomendaciones en torno a las distintas dimensiones relevantes. Entre ellas se destaca la necesidad de establecer períodos de ejecución más realistas en la fase de diseño, así como de analizar cuáles son los factores que impidieron hacerlo en este caso, considerando que el proyecto involucraba una serie de complejidades que no eran acordes a un período de desembolsos de 4 años. Además, tomando en cuenta el amplio número de instituciones y niveles (federal, estatal, municipal) involucrados, futuros programas de esta clase deberían considerar como opción la creación de un Comité de Coordinación (integrado por directores y jefes de áreas clave de la contraparte) para una definición clara de las responsabilidades y un adecuado intercambio de información y acompañamiento durante la ejecución. En particular, la insuficiente coordinación con el nivel municipal se destaca como un factor que terminó dificultando la ejecución en tiempo y forma de actividades que estaban bajo su responsabilidad.

## 13. QUALITY OF PCR

Este PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2018. El PCR hace un correcto trabajo mostrando la relevancia del programa y justificando su lógica vertical. Por su parte, la sección de efectividad presenta amplia información, y está estructurada siguiendo los objetivos específicos tal como fueron definidos en el DP (tal como se establece en los Lineamientos de PCR), a pesar de los cambios realizados en el PMR+60. Como aspecto de mejora, el PCR incluye y reporta el progreso de indicadores de producto como indicadores de resultado. Sin embargo, vale destacar que el PCR incluye una medición del impacto del programa en tres variables (área protegida ampliada, mejora en indicadores bioquímicos de la calidad del agua en la *Baixada Santista*, personas directamente beneficiadas por la conservación y/o uso más sostenible del capital natural) con un análisis de atribución plausible (grupos de control para el primer indicador y medición antes y después para los otros dos indicadores). Si bien estos indicadores no son considerados para la calificación de efectividad, se reconoce el esfuerzo de medición.

En cuanto al análisis de eficiencia, este se basó en un análisis de costo beneficio comprehensivo sirviéndose de metodologías de valorización de beneficios socio ambientales y con una adecuada justificación de los supuestos (en particular, sobre la tasa de descuento utilizada) y análisis de sensibilidad de los resultados. Por su parte, 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 de su impacto de forma consistente. También se informa con claridad los detalles sobre el desempeño de la operación en materia de salvaguardias ambientales y sociales. Finalmente, el análisis de hallazgos y recomendaciones es muy completo y contribuye al aprendizaje para operaciones futuras del Banco en el país.

PCR Quality Rating:	Excelente
---------------------	-----------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Infraestructura Logística de Santa Catarina			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BR-L1336			
<b>Loan number(s)</b>	2900/OC-BR			
<b>Amount Approved</b>	US\$250,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan GOM			
<b>Co-financiers (if any)</b>	-			
<b>Borrower</b>	Estado de Santa Catarina (ESC)			
<b>Executing Agency</b>	ESC a través del Departamento Estadual de Infraestructura (DEINFRA)			
<b>Sector/Subsector</b>	Transport			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	9 Ene 2018			
<b>Actual Closing date</b>	13 Ago 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$367,510,000 (IDB US\$250,000,000, GOSC US\$117,510,000)		US\$347,414,358.17 (IDB US\$229,904,358.17 GOSC US\$117,510,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$250,000,000		US\$229,904,358.17	
<b>Co-financing</b>	US\$ -		US\$ -	
Cancelled amount			US\$20,095,641.83	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

**Objetivo general del proyecto:** contribuir al crecimiento descentralizado, equilibrado y sostenible del desarrollo del ESC a través de la construcción, pavimentación y rehabilitación de la infraestructura vial estadal.

Los objetivos específicos incluyeron:

- i) mejorar la infraestructura vial, permitiendo mejores condiciones de transporte por las vías secundarias, acceso a las vías primarias, centros de consumo y puertos, mayor acceso a oportunidades de empleo, servicios sociales y comunitarios;
- ii) mejorar la seguridad vial a través de la eliminación de puntos críticos;
- iii) continuar mejorando las condiciones ambientales, reduciendo pasivos ambientales en las vías estadales; y
- iv) mejorar la capacidad institucional en la gestión de la infraestructura logística.

Los objetivos son casi idénticos en la Propuesta de Préstamo y en el Contrato de Préstamo. El tercer objetivo específico se presenta en el Contrato de Préstamo como iii) mejorar las condiciones ambientales reduciendo los pasivos ambientales en las vías estadales, en vez de decir: iii) continuar mejorando.

El PCR también reconoce el objetivo general tal como fue definido en los documentos de préstamo, y presenta los objetivos específicos de manera resumida, como se presenta en el Resumen del Proyecto en la Propuesta de Préstamo, a saber: i) mejorar la infraestructura vial, ii) mejorar la seguridad vial, iii) mejorar las condiciones ambientales, iv) mejorar la capacidad institucional en la gestión de la infraestructura logística. Posteriormente se describen las acciones por las cuales se lograrían estos objetivos, a saber: mejoras y conservación de la red vial estadal, eliminación de puntos críticos en las carreteras, eliminación de un conjunto de pasivos ambientales críticos, y apoyo a la renovación de los cuadros de profesionales del Departamento de Infraestructura de ESC (DEINFRA).

Para propósitos de esta validación, OVE considerará los objetivos específicos mencionados anteriormente.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. List project components (policy areas for PBLs):

El programa comprendía 3 componentes por un costo total de US\$367,51 millones, de los cuales US\$250 millones serían financiados con recursos de préstamo del Banco, y los restantes US\$117,51 millones por aportes de contrapartida del ESC.

**Componente 1. Ingeniería y administración (US\$22.950.000, aporte BID: US\$19.100.00).** Financiará los siguientes subcomponentes: 1. Estudios y proyectos: comprende la elaboración de los estudios técnicos, económicos, socio-ambientales y geotécnicos, y la elaboración de los proyectos de ingeniería, incluyendo auditorías de seguridad vial, que sean necesarios para realizar las obras del programa; 2. Administración del programa: comprende las actividades de apoyo y gestión de la ejecución del programa; y 3. Auditoría financiera, evaluación y monitoreo: comprende la realización de las auditorías financieras externas independientes y las actividades de evaluación y monitoreo, tanto técnica, como operativa, ambiental y social.

**Componente 2. Obras civiles y supervisión de obras (US\$320.890.000, aporte BID: US\$228.050.000).** Financiará los siguientes subcomponentes: i) construcción de vías; ii) pavimentación de vías; iii) rehabilitación de vías; iv) seguridad vial; v) mejoras ambientales; y vi) supervisión técnica y ambiental de obras. Todos los cruces urbanos de los proyectos de pavimentación y rehabilitación fueron diseñados con tratamiento diferenciado en la señalización, cruces de peatones, refugios para paradas de ómnibus y aceras.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

**Construcción de vías.** Este subcomponente incluye los siguientes proyectos: i) SC-446: Criciuma – BR-101; y ii) SC-417: BR-101 – Garuva.

**Pavimentación de vías.** Los siguientes proyectos conforman la muestra representativa del subcomponente: i) SC-90: Pedras Grandes – Orleans; y ii) SC-467: Jaborá – Ouro.

**Rehabilitación de vías.** Los siguientes proyectos conforman la muestra representativa del subcomponente: i) SC-480: São Lourenço do Oeste – São Domingos; ii) SC-355: BR-153 – Jaborá; iii) SC-427: Rio do Campo – Passo Manso; y iv) AE-101M: BR-101 – Passo de Torres.

**Seguridad vial.** El programa financiará el tratamiento y gerenciamiento de la mejora de los 125 puntos críticos identificados, con la siguiente categorización: i) 21 puntos están siendo licitados y se espera que sean completados durante 2013; ii) 20 puntos serán tratados en forma integral con los contratos de mantenimiento vial durante 2013; iii) 62 puntos serán tratados a través de las intervenciones del ESC a ser financiado con recursos propios; y iv) 22 puntos a ser financiados por el presente programa, los cuales ya cuentan con propuestas preliminares.

**Pasivos ambientales.** El programa financiará la implementación y gerenciamiento del Plan de Recuperación de los Pasivos Ambientales (PRPA) de la siguiente forma: i) aquellos con solución más simple serán realizados dentro de los contratos de conservación tercerizada; ii) aquellos ubicados en los tramos viales del programa, serán corregidos durante la ejecución de las respectivas obras de rehabilitación; y iii) aquellos para los cuales no existan recursos suficiente en el programa, se efectuará un planeamiento para su corrección futura.

**Supervisión técnica y ambiental de obras.** Comprende las actividades relacionadas con la fiscalización, por medio de empresas consultoras en apoyo al DEINFRA, de la ejecución de las obras viales de mayor complejidad y envergadura.

**Componente 3. Fortalecimiento institucional (US\$7.070.000, aporte BID: US\$2.850.000).** La capacidad institucional del DEINFRA se ha visto debilitada con el retiro sistemático de sus técnicos en diversos campos. Se espera que el DEINFRA en los primeros años de ejecución del programa, y a través de mecanismos legales, incorpore técnicos de nivel medio y superior suficientes para satisfacer sus necesidades en los diversos sectores de sus actividades. Hasta que estos nuevos técnicos estén capacitados para llevar a cabo sus funciones, se espera contratar una consultoría para llevar a cabo las mismas y al mismo tiempo capacitar a los nuevos profesionales. Este componente financiará las siguientes actividades: i) la implantación del Plan Vial Estadual, cuya preparación se inició en la etapa IV anterior y que prevé la instalación de las marcas kilométricas, adecuación de la señalización, programa de comunicación social, etc.; ii) operación del sistema de planificación vial del DEINFRA, incluyendo la actualización de los datos catastrales, la actualización socio-económica del Plano Diretor Rodoviário, la recopilación de información sobre el estado de conservación de la red vial y los niveles de demanda; y iii) apoyo al SIE y al DEINFRA en la capacitación del personal actual y de los nuevos técnicos, para hacer más eficiente su gestión institucional.

Además de los componentes, otras categorías de financiamiento integran los costos totales, a saber:

Costos concurrentes: expropiaciones, compensación ambiental (US\$3.500.000).

Costos financieros: intereses, comisión de crédito (US\$13.100.000).

*2. Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

El programa fue aprobado el 19 de diciembre de 2012 y alcanzó elegibilidad el 09 de abril de 2013. El programa no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio Ejecutivo). El PCR indica que durante la ejecución del programa se solicitaron y aprobaron dos alteraciones contractuales para extensión del plazo de desembolsos por un total de 24 meses. Indica también que las alteraciones contractuales incluyeron readecuaciones de costos entre las categorías de inversión, aunque sin modificar el monto total de recursos del préstamo y contrapartida local.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

La siguiente tabla resumen compara los costos estimados en el diseño del proyecto y los actuales.

	Costos estimados		Costos Actuales		Cambios
	US\$	%	US\$	%	%
1. Ingeniería y Administración, costos concurrentes y otros costos	39,550,000.00	11%	68,669,255.94	18%	<b>74%</b>
2. Obras civiles y supervisión de obras	320,890,000.00	87%	302,342,807.85	81%	<b>-6%</b>
3. Fortalecimiento institucional	7,070,000.00	2%	4,481,134.18	1%	<b>-37%</b>
	<b>367,510,000.00</b>	<b>100%</b>	<b>375,493,197.97</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Contrato de préstamo y PMR al cierre del programa.

Nota: Incluye costos totales estimados e incurridos (financiados con recursos del Banco y contraparte ESC).

#### 5. RELEVANCE

##### 1. Alignment of project objectives with the country's development needs:

El Proyecto estuvo alineado con la estrategia del Gobierno Federal de Brasil para mejorar la infraestructura logística y el transporte entre los entes federativos. En el periodo 2012-2017 el proyecto estuvo alineado con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del Gobierno Federal en el Eje de Infraestructura Logística, que incluyó obras de mejora de infraestructura logística en ESC (carreteras, puertos y aeropuertos). A partir de 2019 el programa se mantuvo alineado con dos objetivos estratégicos del Ministerio de Infraestructura: (a) mejorar la competitividad de la infraestructura logística nacional y (b) asegurar la calidad de la infraestructura de transporte, manteniendo la infraestructura de transporte existente en condiciones adecuadas. Esta alineación se verifica con el objetivo general y los objetivos específicos del proyecto. También estaría alineado con el objetivo estratégico del Ministerio de Infraestructura de "promover la seguridad de los usuarios de las vías y de los bienes transportados, por medio de acciones que contribuyan a disminuir accidentes, muertes, robos y daños materiales. El PCR presenta argumentos sobre la importancia para el ESC y para la integración regional de tener una infraestructura vial en buenas condiciones, eficiente y mantenida apropiadamente.

El proyecto también estuvo alineado con los siguientes planes del ESC: Plan Maestro de Carreteras del ESC 2017 (Plano Diretor Rodoviário o ESC 2017), Plan Catarinense de Desarrollo (SC, 2015 y 2030) y el Plan Estatal de Logística y Transporte de Santa Catarina (2013).

##### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

El programa estuvo alineado con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación y cierre del proyecto.

El programa estuvo alineado 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 contribuyó al tema transversal de "preservación del medio ambiente" al definir como objetivo específico la conservación y mejora ambiental en las carreteras del Estado, incluyendo el indicador de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

El programa también estuvo alineado con la EBP 2019-2022, que tiene por objetivo apoyar los esfuerzos del país para alcanzar un crecimiento económico sustentable a través del aumento de la competitividad y productividad, con las áreas prioritarias de: "mejorar el clima de negocios y reducir las brechas en la infraestructura sostenible para mejorar la competitividad" y "promover la integración nacional e internacional para impulsar la capacidad productiva".

## 5. RELEVANCE

El PCR indica que el programa también estuvo alineado a la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, mediante dos desafíos de desarrollo: (i) productividad e innovación, en el criterio de infraestructura y servicios públicos adecuados, confiables y accesibles; y (ii) integración económica, al mejorar la infraestructura de acceso a los principales puntos de exportación e importación (también alineado con el Marco de Resultados Corporativos del Grupo BID 2020-2023).

### 3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

La lógica vertical del programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos. El programa se diseñó con base en el reporte “Projetos Estruturantes da Infraestrutura Logística de Santa Catarina (2005)”, que estableció que el modo de transporte de carga por carreteras es el más adecuado para distancias medias de aproximadamente 350 km, y propuso estrategias de intervención que priorizaban la ampliación, mejora y conservación de la malla vial y la estructuración de la logística de transporte de cargas en dirección a los puertos del ESC. El PCR presenta un diagnóstico claro y sintético de la situación del ESC que justifica la necesidad de las inversiones propuestas para mejorar la situación de deterioro de la red vial, la seguridad vial, las condiciones ambientales y las capacidades institucionales del DEINFRA. Asimismo, el PCR presenta claramente la lógica vertical del programa, existiendo una relación directa entre las actividades previstas, incluyendo inversiones priorizadas, y objetivos del programa. Si bien algunos productos previstos en el programa finalmente no llegaron a implementarse (ver sección efectividad) debido a retrasos, esta situación no afectó la lógica vertical del programa.

El programa estuvo, en general, alineado a las realidades del país y el ESC. El programa fue diseñado para apoyar al ESC en la implementación de obras múltiples priorizadas con miras a mejorar la situación de deterioro de la red vial, seguridad vial, y condiciones ambientales. Como se mencionó previamente, la priorización de inversiones se basó en un diagnóstico detallado de la situación del Estado, y el programa incluyó un conjunto de actividades para fortalecer las capacidades institucionales de DEINFRA, incluyendo la renovación y capacitación de sus cuadros profesionales y la implementación de herramientas y sistemas para apoyar su gestión. Si bien se registraron algunos problemas en la implementación del programa, incluyendo retrasos fundamentalmente ocasionados por demoras en los procesos de licitaciones y en la obtención de licencias ambientales, y dificultades para implementar expropiaciones por falta de recursos de contrapartida, el programa no tuvo inconvenientes significativos.

En síntesis, los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del ESC. El proyecto también estuvo alineado con las Estrategias País del BID vigentes tanto al momento de su aprobación como durante su cierre. La lógica vertical del programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos, y en general, el programa estuvo alineado a las realidades del ESC. En este contexto, OVE está de acuerdo con la calificación del PCR para Relevancia: Satisfactorio.

Relevance rating:

Satisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. *Management rating of effectiveness*

*State Guidelines version used by Management and briefly summarize key aspects that help readers to understand differences to OVE validation.*

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos de PCR para 2020.

### 2. *Quote limit date for acceptable modifications*

El préstamo fue aprobado el 19 de diciembre de 2012 y alcanzó elegibilidad el 09 de abril de 2013. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios realizados a la Matriz de Resultados hasta

## 6. EFFECTIVENESS

60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad (MR60d), serán formalmente aceptados para esta validación, en línea con las pautas PCR. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y la medición de sus resultados.

### 3. OVE assessment by objective and rating

*[Each objective must be discussed and rated separately; indicated clearly reasons for rating of objectives (meeting of all or part of outcome indicators; lack of evidence; missing indicators that affect the credibility of ratings according to the indicators established in the valid results matrix.*

*The number of objectives must match those stated in section 3.]*

En esta evaluación se ha utilizado la misma denominación de los objetivos específicos que en el PCR y que es consistente también con la manera en que figuraban en la PP.

A continuación, el análisis de efectividad de los cuatro objetivos específicos:

**Objetivo específico 1: mejorar la infraestructura vial, permitiendo mejores condiciones de transporte por las vías secundarias, acceso a las vías primarias, centros de consumo y puertos, mayor acceso a oportunidades de empleo, servicios sociales y comunitarios**

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2015)	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.1 Construcción de nuevas obras</b>							
1.1.1 Costo de operación de vehículos: automóvil	US\$/km	0.48	2011	0.38	0.38	100	100
1.1.2 Costo de operación de vehículos: Ómnibus	US\$/km	1.70	2011	1.25	1.27	96	96
1.1.3 Costo de operación de vehículos: Camión	US\$/km	1.71	2011	1.48	1.47	100	104
1.1.4 Tiempo de viaje: Automóvil	min	15.40	2011	7.70	7.00	100	109
1.1.5 Tiempo de viaje: Ómnibus	min	12.80	2011	6.70	7.50	87	87
1.1.6 Tiempo de viaje: Camión	Min	18.60	2011	8.70	8.00	100	107

Nota: En el PCR se indica que los costos de operación de vehículos se determinaron utilizando HDM-IV, como la media ponderada de las obras terminadas hasta el año 2019 (las mismas de la muestra representativa): BR-101 Criciúma (vía rápida), BR-101 Criciúma (Acceso secundario) y BR-101 Garuva. Debería indicarse lo mismo para los tiempos de viaje, de otro modo, podrían implicar velocidades medias de recorrido superiores a la máxima permitida. En el PCR se incluyeron, además, dos indicadores para la media ponderada de costos de operación y de tiempos de viaje de los diferentes tipos de vehículos. OVE no considera estos indicadores medios ponderados en la evaluación ya que duplican en cierta medida los indicadores desagregados por tipo de vehículo.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2019)	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.2 Pavimentación de rutas</b>							
1.2.1 Costo de operación de vehículos: automóvil	US\$/km	0.64	2011	0.40	0.39	100	100
1.2.2 Costo de operación de vehículos: Ómnibus	US\$/km	2.22	2011	1.43	1.30	100	116
1.2.3 Costo de operación de vehículos: Camión	US\$/km	2.17	2011	1.50	1.49	100	101
1.2.4 Tiempo de viaje: Automóvil	min	25.20	2011	9.60	16.39	56	56

## 6. EFFECTIVENESS

1.2.5 Tiempo de viaje: Ómnibus	min	27.20	2011	7.80	16.87	53	53	
1.2.6 Tiempo de viaje: Camión	min	28.30	2011	9.50	18.20	54	54	

Nota: En el PCR se explica correctamente que los valores consignados en cada indicador corresponden a promedios ponderados de las obras de la muestra representativa (para la línea base y la meta original) y al promedio ponderado de las obras ejecutadas (para el valor 2019). En el PCR se incluyeron, además, dos indicadores para la media ponderada de costos de operación y de tiempos de viaje de los diferentes tipos de vehículos. OVE no considera estos indicadores medios ponderados en la evaluación ya que duplican en cierta medida los indicadores desagregados por tipo de vehículo.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2019)	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.3 Rehabilitación de rutas</b>							
1.3.1 Costo de operación de vehículos: automóvil	US\$/km	0.47	2011	0.39	0.39	100	100
1.3.2 Costo de operación de vehículos: Ómnibus	US\$/km	1.79	2011	1.39	1.37	100	105
1.3.3 Costo de operación de vehículos: Camión	US\$/km	1.99	2011	1.68	1.66	100	106
1.3.4 Tiempo de viaje: Automóvil	min	13.00	2011	9.40	28.49	0	-430
1.3.5 Tiempo de viaje: Ómnibus	min	20.00	2011	15.40	31.58	0	-252
1.3.6 Tiempo de viaje: Camión	min	19.10	2011	14.90	35.48	0	-390

Nota: En el PCR se explica correctamente que los valores consignados en cada indicador corresponden a promedios ponderados de las obras de la muestra representativa (para la línea base y la meta original) y al promedio ponderado de las obras ejecutadas (para el valor 2019). En el PCR se incluyeron, además, dos indicadores para la media ponderada de costos de operación y de tiempos de viaje de los diferentes tipos de vehículos. OVE no considera estos indicadores medios ponderados en la evaluación ya que duplican en cierta medida los indicadores desagregados por tipo de vehículo.

Cabe señalar, que el PCR menciona que en el caso de rehabilitaciones de rutas no se generaron las reducciones esperadas en tiempos de viaje y como no se realizó un estudio para identificar los reales motivos del aumento de tiempos de viaje luego de ejecutadas las rehabilitaciones, presenta dos posibles causas: a) los tiempos de viaje aumentaron debido a aumento de tráfico, b) error en el cálculo de los valores de la línea de base. OVE considera que es posible que sea un error de cálculo de los valores de las líneas de base y dado que la muestra representativa de la propuesta de la operación consideraba los siguientes tramos de rutas: SC-480 (São Lourenço do Oeste - São Domingos), AE-101M (BR-101 - Passos de Torres), SC-355 (BR-153 – Jaborá) y SC-427 (Rio do Campo - Passo Manso), el promedio simple de distancias es 26.35 km y el tiempo de viaje en automóvil de la línea de base es de 13 minutos, lo que implicaría una velocidad promedio antes de ejecutar las rehabilitaciones igual a 121.6 km/h, considerándose excesiva e incluso por encima de la velocidad máxima permitida en rutas de Brasil.

Dado que el logro promedio de los indicadores fue de 75%, y considerando que los efectos se atribuyen al proyecto dado que los cálculos se realizaron con HDM-IV, OVE califica el logro del objetivo como **Parcialmente Insatisfactorio**.

### Objetivo específico 2: continuar mejorando las condiciones ambientales, reduciendo pasivos ambientales en las vías estaduales

En la propuesta de préstamo se consideraron indicadores de emisión de gases efecto invernadero (GEI), relacionados a la mejora de las condiciones ambientales. Se consignaron los valores de emisiones en 2011 como línea de base y en las metas se presentaron las emisiones esperadas en las situaciones “con proyecto” y “sin proyecto” al finalizar las obras. El PCR para una mayor claridad

## 6. EFFECTIVENESS

presenta un cambio en la forma de medición de estos indicadores, proponiendo la conformación de un índice base 100 en la situación “sin proyecto” al finalizar las obras, comparando luego el valor del índice realizado con el índice meta, ambos calculados con relación a las emisiones esperadas al finalizar las obras en la “situación sin proyecto”. El PCR ajusta los valores de las líneas de base y las metas de acuerdo con esta nueva definición conceptual.

Por otra parte, la MR60d consideró la formulación original de los indicadores, y consignó el valor de la línea base para 2011 y como único valor de la meta al final del proyecto el valor de emisiones esperadas “con proyecto”.

Para poder utilizar de manera directa las fórmulas de cálculo de las Pautas para confección de PCR y obtener el “% logrado de cada indicador”, solo debe cambiarse el valor de la línea base consignado incorrectamente en MR60d por el valor de emisiones en la situación “sin proyecto” al final de las obras. La tabla que sigue presenta este criterio de cálculo.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2015)	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
2.1 Gases de efecto invernadero en áreas de obras nuevas	Mil Ton CO <sub>2</sub> eq	622.00	2011	588	616.00	18	18
2.1 Gases de efecto invernadero en áreas de obras de pavimentación	Mil Ton CO <sub>2</sub> eq	3201.00	2011	3149.00	940.00	100	4333
2.1 Gases de efecto invernadero en áreas de obras de rehabilitación	Mil Ton CO <sub>2</sub> eq	163.00	2011	163.00	947.00	0	-381

Cabe señalar, que los cálculos de “% de logro” obtenidos por OVE son idénticos (salvo diferencias de redondeo de decimales) a los presentados en el PCR tras aplicar la conversión a índice, siguiendo las directrices para confección de PCRs.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 39% y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto dado que los cálculos se realizaron con HDM-IV, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

### Objetivo específico 3: mejorar la seguridad vial a través de la eliminación de puntos críticos

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor (2019)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
3.1 Número de muertos en la red vial estadal (por 100 mil habitantes)	Muertes	4.60	2011	4.00	3.74	100	215

Los datos consignados sobre número de muertes se obtuvieron del Comando de Policía Militar de Carreteras. El indicador utilizado considera toda la red vial estadal y, por lo tanto, resultaría difícil atribuir toda la disminución en el número de muertes a las obras realizadas en los puntos críticos seleccionados. El PCR indica que al inicio de la operación fueron mapeados 22 puntos críticos en rutas pavimentadas, en los que se habían registrado 28 muertes en 2011. En 2011 el número de muertes por accidentes de tránsito en la red de carreteras estadales fue de 259 y en 2019 fue de 233. Por lo tanto, para alcanzar la meta original deberían haberse producido 249 muertes, es decir, los puntos críticos intervenidos deberían haber provocado una reducción de 10 muertes en 2019, es decir, un 38,46% del total de las reducciones de muertes relevadas. En el PCR se indica que no hubo tiempo de realizar nuevos estudios para conocer las muertes ocurridas en 2019 en los 22 puntos críticos intervenidos.

## 6. EFFECTIVENESS

Dado que el indicador asociado al objetivo ha sido alcanzado, pero falta información para poder atribuir de manera completa los beneficios en reducción del número de muertes en accidentes de tránsito en la red de carreteras pavimentadas estadual, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

### Objetivo específico 4: mejorar la capacidad institucional en la gestión de la infraestructura logística

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2015)	Valor (2019)*	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
4.1 Red vial con implantación física del Plano Rodoviário Estadual (PRE)	%	0.00	2011	100	--	100	100
4.2 Sistema de Planejamento Rodoviário actualizado	%	0.00	2011	100	--	50	100
4.3 Nuevo personal técnico incorporado como parte del programa de renovación y actualización del cuadro técnico capacitado	%	0.00	2011	100	--	10	100

Nota: (\*) Los valores alcanzados en 2019 se consideran cero dado que el PCR propuso cambiar las unidades de medida.

Los indicadores originalmente asociados a este objetivo son: (i) porcentaje de la red vial con implantación física del Plan Vial Estadual (PRE), (ii) porcentaje del Sistema de Planeamiento Vial actualizado, y (iii) nuevo personal técnico incorporado como parte del programa de renovación y actualización del cuadro técnico capacitado. El PCR indica que la formulación de estos indicadores no permite que sean comprendidos completamente como indicadores de resultado ya que son prácticamente idénticos a los indicadores de producto propuestos y las unidades de medida propuestas (ej. %) no permiten un buen entendimiento de los elementos medidos. Por lo tanto, se ajustaron los enunciados y unidades de medida de acuerdo con los productos relacionados: (i) Plan Rodoviario Implementado (unidad de medida: Plano; LB: 0; Meta: 1), (ii) Sistema de Planeamiento Vial Actualizado (unidad de medida: Sistema; LB: 0; Meta: 1); (iii) nuevos técnicos incorporados al organismo de gestión del sistema de infraestructura logística del ESC (unidad de medida: Sistema; LB: 0; Meta: 1). El PCR reporta que todas las metas de los indicadores reformulados se alcanzaron. OVE considera que los indicadores originalmente asociados al objetivo pueden ser considerados como indicadores intermedios de resultado en la medida que permiten medir el progreso en el objetivo. Para esto, OVE considera la evidencia reportada en el Informe Final del proyecto (Relatório Final Maio/2020, link electrónico opcional 1 del PCR) para calificar el logro de estos indicadores. Según el Informe Final del proyecto:

- el Plan Rodoviario Estadual se implementó plenamente, por lo tanto, OVE otorga 100% de logro de este indicador;
- el Sistema de Planeamiento Vial está siendo utilizado y realizó la actualización socioeconómica y encuesta de origen y destino, pero quedaron pendientes de cumplimiento el seguimiento de los conteos de tráfico y el relevamiento de índice de regularidad, deflexión y defecto del pavimento. OVE otorga un 50% de logro de este indicador.
- Si bien se contrataron 54 nuevos técnicos, la capacitación profesional prevista como parte del Programa consiguió apenas un 10% de lo esperado, dado que el reclutamiento de nuevos empleados ocurrió en menor escala y prácticamente casi al final de este Programa según el informe final del organismo ejecutor. OVE otorga un 10% de logro de este indicador.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 53% y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto, OVE califica el logro de este objetivo como **Parcialmente Insatisfactorio**.

## 6. EFFECTIVENESS

### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

<not rated; add statement if substantial shifts in implemented outputs affect the assessment against the original results matrix and its outcome indicators>

El PCR indica que al final del programa fueron entregados 36.37 km de nuevas rutas, menos que los 40 km propuestos inicialmente. El PCR expone que, debido a los atrasos en el cronograma de ejecución, debió reducirse la cantidad de km pavimentados de 120 km a 94.28 km, no acarreando impacto para alcanzar los resultados del programa. También se destaca que el programa entregó 362 km de vías rehabilitadas (incluidos 24 km de carril doble), por encima de la meta propuesta de 316,3 km. La cantidad de pasivos ambientales tratados también fue menor a la propuesta, de los 311 pasivos ambientales propuestos solo 55 fueron tratados (también indicados en el PMR final en el sistema convergencia), debido a atrasos significativos de los procesos de licitación y también a una menor necesidad de lo previsto. En términos de fortalecimiento institucional, se implementó el plan y sistema Rodoviario estadual, pero no se llegó a elaborar un programa de capacitación. Además, según el PCR se contrataron 54 profesionales.

En síntesis, considerando que dos de los cuatro objetivos específicos del proyecto fueron clasificados como Parcialmente Insatisfactorios, un objetivo fue clasificado como Insatisfactorio y un objetivo fue clasificado como Satisfactorio, OVE coincide con el rating otorgado por la Administración y califica la efectividad del proyecto como Parcialmente Insatisfactorio (PCR: Parcialmente Insatisfactorio).

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

*State source for efficiency rating in PCR: CBA, CEA, or based on PMR rating (CTOA) (see new Annex to PCR Guidelines).*

*Assess coverage of efficiency analysis.*

*Assess quality of evidence.*

*State result of analysis and determine rating.*

*If the efficiency rating deviates from the one suggested by the numerical value used in the PCR: discuss.*

Se realizó un análisis costo-beneficio ex post de las obras que se terminaron de ejecutar hasta 2019, relacionados al primer objetivo específico (construcción de nuevas rutas, pavimentación de rutas y rehabilitación de rutas) que representan aproximadamente 79% de los costos del programa según el PCR. Se utilizó HDM-IV para realizar la evaluación, actualizando algunos parámetros del proyecto de acuerdo a la efectiva ejecución, incluyendo también datos actualizados de tráfico de vehículos. El PCR presenta como resultado del análisis costo-beneficio una TIR económica del programa de 41,1%, considerando los beneficios económicos de ahorros de tiempos de viaje y ahorros de costos de operación de vehículos, indicando además que aún sin incluir otros beneficios el proyecto alcanza un alto nivel de eficiencia. Además, expresa que los cálculos realizados con HDM-IV incluyeron las demoras de ejecución y la postergación del cierre del programa, al incorporar los plazos reales de cada obra.

El análisis costo-beneficio realizado consideró apropiadamente la situación “sin proyecto optimizada” y la situación “con proyecto” incluyendo las obras ejecutadas. La tasa de costo de oportunidad utilizada fue del 12%, obteniéndose VANE (Valor Actual Neto Económico) positivos para todas las obras del programa, totalizando un VANE de US\$532.97 millones. No se incluyeron los cálculos realizados de disminución de emisiones de gases de efecto invernadero en términos económicos, aunque sí se cuantificaron las emisiones de gases en la situación “con proyecto” y “sin proyecto”. No se incluyeron los beneficios económicos por disminución de accidentes. No se realizó análisis de

## 7. EFFICIENCY

sensibilidad, por lo que resulta difícil determinar la robustez de los resultados obtenidos a partir del análisis.

El PCR clasifica la eficiencia como “Excelente”. El análisis ex post de los proyectos que se terminaron de ejecutar hasta 2019 presentan una TIR mayor a la tasa de descuento utilizada. La falta de un análisis de sensibilidad dificulta determinar la robustez de los resultados obtenidos a partir del análisis. Sin embargo, OVE ha realizado un análisis de sensibilidad con la información de los flujos de beneficios netos de las obras concluidas, encontrando que ante un 20% de reducción de los beneficios por reducción de costos de los usuarios, el VANE (calculado con una tasa de descuento del 12%) de todos los proyectos ejecutados en conjunto es de US\$ 391 millones y sólo una obra (SC-427: Rio do Campo-Passo Manso) de las 13 realizadas, arrojó una TIRE menor a 12% e igual a 10,68%.

En este contexto, OVE concuerda con la Administración y clasifica la eficiencia como “Excelente”

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

*Discuss information on risks to continuation of outcomes of results achieved, due to institutional, technical, financial or social risks.*

El programa es parte de una estrategia de largo plazo del gobierno del ESC. El PCR expresa que existe evidencia de que el ESC ha ampliado los recursos dirigidos a mantenimiento vial en 2020. También están previstos en el “Plan Plurianual del Estado 2020-2023 (PPA)”: programas de movilidad urbana, construcción de rutas, integración logística, conservación y seguridad vial, rehabilitación y aumento de la capacidad de las rutas, y elaboración de planes, estudios y proyectos de infraestructura. El PPA también prevé que el ESC deba concluir las obras de pavimentación que no se concluyeron en este programa.

El PCR afirma que los riesgos relacionados a la capacidad institucional que fueron identificados en la fase de preparación del programa fueron mitigados, a saber: a) planeamiento y programación de los componentes y actividades del programa, b) sistema administrativo del DEINFRA antiguo, c) personal insuficiente, falta de personal calificado y envejecimiento de la fuerza laboral. El PCR destaca, además, la continuidad de las acciones de fortalecimiento de las instituciones e instrumentos.

Se informa también en el PCR que los equipos y actividades del extinto DEINFRA fueron asumidas por la SEI (Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade) luego de la reforma administrativa efectivizada en el último año de ejecución del programa. También se informa que estos cambios no implicaron prejuicio para la ejecución de las acciones del programa.

### b) Safeguards Performance

*Quote safeguards category and, if available, safeguards performance rating.*

*Briefly summarize information from PCR on safeguards performance. Guidance on validation requirements and rating categories will be defined later.*

Esta operación fue clasificada como categoría B, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703). Según el PCR, se ejecutaron las medidas de mitigación derivadas del Plan Ambiental Básico y del Proyecto Ambiental, y se realizaron consultas públicas para todos los proyectos. Se desarrollaron acciones de entrenamiento ambiental, licencias ambientales, inspecciones ambientales y evaluación de desempeño ambiental de cada obra. Todas las obras obtuvieron licencia ambiental o autorización ambiental y autorizaciones de corte de

## 8. SUSTAINABILITY

vegetación en los casos de necesidad de eliminación de vegetación, implementando compensación ambiental conforme a la legislación vigente. Todas las obras del programa, incluyendo los pasivos ambientales y los puntos críticos, fueron inspeccionadas de acuerdo a las normas técnicas del SEI.

El último informe de supervisión de ESG (junio de 2018), cuando el programa había desembolsado 83% de sus recursos, calificó el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales como *Parcialmente Satisfactorio*. Se indicó que las acciones de gestión ambiental y social estaban cumpliendo parcialmente las políticas del Banco con algunas deficiencias de prevención y control de la polución en las obras restantes y expropiaciones que podrían ocasionar desplazamientos físicos pendientes. Se recomendaba incrementar las acciones de prevención y control de la contaminación en el proyecto y las acciones relacionadas a seguridad laboral. Urgencia en estabilizar los pasivos ambientales de Pé da Serra – Lauro Muller, así como registrar las quejas de la comunidad y completar los procesos de expropiación. No hay informes de supervisión de ESG disponibles con posterioridad a junio 2018. Según el PCR, se habrían implementado las acciones para mitigar los impactos del proyecto, en cumplimiento con las políticas del Banco.

En síntesis, considerando que no existen riesgos significativos que afecten la sostenibilidad de los objetivos del proyecto según lo expuesto en el PCR, en especial los asociados a la falta de recursos para el mantenimiento de los productos ejecutados, y el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales habría sido satisfactorio según lo indicado en el PCR, OVE coincide con la Administración, y califica la Sostenibilidad de este Programa como Satisfactoria.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Briefly summarize project achievements; ensure that reasons for rating discrepancies to management are clearly explained in each main rating section and summarized here (this is particularly important, as PCRs are expected to be drafted by 2018 PCR Guidelines and OVE needs to analyze and explain reasons for discrepancies in its annual validation report).

La calificación final del proyecto es de Partly Successful, como resultado de un rating Satisfactorio en Relevancia y Sostenibilidad, un rating Parcialmente Insatisfactorio en Efectividad y un rating Excelente en Eficiencia.

OVE coincide con la Administración en las calificaciones.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation: presentation of development logic, implementation arrangements, quality of design of M&E framework at DEM stage.*

*Quality of implementation: evidence of quality of supervision; adjustments in line with implementation challenges; Did results matrix (specifically indicators, baseline, targets) change compared to results matrix at approval? Follow-up to M&E challenges; reporting in line with E&S requirements.*

En el marco del PCR se realizó una evaluación del desempeño del Banco, clasificándolo como *Satisfactorio*.

El PCR destaca la opinión del prestatario en cuanto a que el Banco generó las condiciones necesarias durante la preparación y ejecución del programa para su desarrollo eficiente, los equipos de supervisión demostraron conocimiento y disposición para orientar a los técnicos del OE, todas las actividades de monitoreo y evaluación fueron realizadas por los equipos de la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) y la gerenciadora de apoyo en coordinación con los equipos del Banco, tanto la preparación como en la ejecución el programa ocurrieron sin contratiempos y en el plazo deseado. El OE también manifestó que algunos procedimientos del Banco no fueron ágiles, impactando en los

## 10. BANK'S PERFORMANCE

procesos de adquisiciones y contrataciones que ocasionaron demoras. Durante la ejecución del programa hubo un reemplazo de 4 especialistas del Banco, que imposibilitó una mayor dedicación a la resolución de problemas. También se manifiesta que los atrasos relacionados con los procesos licitatorios se atribuyen a las demoras de respuestas y aprobaciones por parte de los responsables del Banco y del prestatario y del OE.

En la sección de lecciones aprendidas, el PCR manifiesta que algunos indicadores de resultado estuvieron mal definidos durante el diseño del programa y no fueron corregidos en la ejecución del programa.

OVE considera que la lógica vertical del programa ha sido adecuadamente diseñada, y el programa logró ejecutar una porción importante de las obras viales previstas y en línea con los objetivos y planes del ESC. Según el PCR, la matriz de resultados del programa (MR) al momento de aprobación presentó algunas deficiencias en términos de diseño, particularmente en materia de indicadores. Por ejemplo, el PCR menciona las debilidades en los indicadores originalmente incluidos para medir resultados del objetivo relacionado con mejoras en la capacidad institucional en la gestión de la infraestructura logística. El PCR indica que la formulación de estos indicadores originales eran prácticamente idénticos a los indicadores de producto propuestos en el diseño del programa y las unidades de medida propuestas (ej. %) no permitían un buen entendimiento de los elementos medidos. Sin embargo, OVE los ha considerado válidos como indicadores intermedios de resultado en la medida que permiten medir el progreso en el objetivo.

Si bien existieron retrasos, fundamentalmente ocasionados por demoras en los procesos de licitaciones y en la obtención de licencias ambientales, el programa no tuvo inconvenientes mayores.

Como consecuencia, OVE considera que el desempeño del Banco tanto en preparación como implementación es Satisfactorio. En este contexto, OVE está de acuerdo con la calificación de desempeño del Banco de Satisfactoria.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

*Was M+E system as outlined in M&E plan at approval actually implemented?*

*Was there continuous M&E reporting and was M&E used to adjust project implementation?*

*Implementation of and reporting on E&S requirements during implementation:*

El PCR califica el desempeño del prestatario como Satisfactorio.

De acuerdo con el PCR, el organismo ejecutor en los primeros seis años fue el DEINFRA y en el último año de ejecución fue el SEI, cambio que no habría afectado la ejecución del programa.

El PCR destaca del Organismo Ejecutor (OE): (i) la transparencia en los procesos licitatorios que se reflejaron en disminuciones de costos de contratación de obras, (ii) la participación en todas las áreas agilizando los procesos, (iii) la relación entre el OE y el BID, (iv) la adopción y divulgación de los modelos del Banco para los llamados a licitación internacional, (v) la implementación de una unidad específica de gerenciamiento del programa, gerenciada por funcionarios del OE y apoyada por una empresa consultora en gerenciamiento de proyectos. El PCR también manifiesta que existieron dificultades del OE para resolver oportunamente los procesos de expropiaciones, debido a falta de recursos de contrapartida o por falta de proyectos ejecutivos desarrollados. Se destaca también la falta de aplicación de las sanciones permitidas por ley para evitar que las empresas con baja capacidad financiera y técnica, y que estaban ejecutando obras con retraso, participaran en otros procesos de licitación. Algunas obras no pudieron concluirse debido a la rescisión de contratos por incumplimientos de las cláusulas del contrato por parte de los contratistas.

De acuerdo con el PCR se cumplieron las actividades de monitoreo del programa. Además, el Banco realizó misiones de supervisión que sirvieron para discutir los problemas de tiempos de ejecución del

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

proyecto. Los estados financieros del programa fueron auditados anualmente por el Tribunal de Cuentas del Estado de Santa Catarina, según lo acordado con el Banco y previsto en el contrato de préstamo. La evaluación del programa se realizó en los términos del Plan de Monitoreo y Evaluación.

El PCR manifestó la necesidad de capacitar al equipo para diseñar buenos TdR para los procesos de licitación, que permitan la participación de empresas de calidad.

También se manifiesta que los atrasos relacionados con los procesos licitatorios se atribuyen a las demoras de respuestas y aprobaciones por parte de los responsables del Banco y del prestatario y del OE.

Con estas consideraciones, OVE concuerda con la calificación *Satisfactoria* del desempeño del prestatario.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

*Include an assessment of the relevance and quality of the Lessons learned section of the PCR:*

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y en gran medida 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; procesos y actores públicos; fiduciarios.

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

- Capacitar al equipo ejecutor y desarrollar una lista de criterios que permitan mejorar la calidad de los TdR y de las especificaciones técnicas, para mejorar la calidad de los documentos técnicos que componen el proceso de licitación e interesar a empresas de calidad para participar en los procesos licitatorios.
- Durante la ejecución del programa es necesario rever el sistema de indicadores del programa para asegurar que contribuyen a la medición de los resultados y de ser necesario deben ser ajustados y justificados. Si bien no se trata de una recomendación novedosa, dado que es lo que debería realizarse habitualmente, no debe dejar de manifestarse esta recomendación.
- El Banco debe evitar la rotación de personal especialista del programa para garantizar la celeridad en las decisiones y preservar la memoria del programa.
- Antes de comenzar una intervención que requiere realizar expropiaciones, debe garantizarse la disponibilidad de recursos financieros para evitar retrasos.

*If relevant, add additional lessons learned deemed relevant for future operations.*

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2020.

El PCR cubre todos los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa y balanceada. En general, el PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente. La mala definición de algunos indicadores de resultado que no fueron corregidos oportuna ni apropiadamente impactaron en la posibilidad de reconocer efectos significativos que el programa puede haber generado. Además, el análisis costo beneficio se habría beneficiado de incluir un análisis de sensibilidad. Las lecciones identificadas son además en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	PROCIDADES CASCABEL			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BR-L1344			
<b>Loan number(s)</b>	1			
<b>Amount Approved</b>	US\$28,750,000			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Municipio de Cascavel, Federative Republic of Brazil (Guarantor)			
<b>Executing Agency</b>	Municipio de Cascavel			
<b>Sector/Subsector</b>	Urban Development and Housing			
<b>Year of Approval</b>	2013			
<b>Original Closing date</b>	12/27/2018			
<b>Actual Closing date</b>	12/27/2019			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$57,500,000 (IDB US\$28,750,000 GOB US\$28,750,000)	US\$57,500,000 (IDB US\$28,750,000 GOB US\$28,750,000)		
<b>Loan/Grant</b>	US\$28,750,000	US\$28,750,000		
<b>Co-financing</b>				
<b>Cancelled amount</b>				

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Maria F Rodrigo	
<b>Reviewed by:</b>	Ana Maria Linares	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Proposal (LP) the program's objective was to upgrade urban space in the Município of Cascavel (MC). The specific objectives were to:

1. Make the mobility system more efficient.
2. Increase green areas and improve the most vulnerable population groups' access to social services.
3. Enhance the Município's information management.

These specific objectives are consistently presented in the Project Completion Report (PCR). OVE assesses the project's achievements against the above-mentioned specific objectives.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

**Component 1. Transportation and mobility (US\$31.7 million at approval, US\$48.2 million at closure).** This component was to finance: (i) installation of approximately 13 km of corridors with bus lanes along Avenidas Brasil/Tancredo Neves/Barão do Rio Branco, including the installation of medians and pavement markings and road signs; (ii) the construction and adaptation of four bus terminals and construction of up to 50 raised-platform bus stops; (iii) construction and improvement of approximately 100,000 m<sup>2</sup> of sidewalks; (iv) installation of approximately 11 km of bike lanes, to be integrated into the city's public transportation system; (v) paving of approximately 6.5 km of urban roads; (vi) construction of a viaduct; and (vii) the expropriations necessary to carry out the proposed works (without provisions for resettlement).

**Component 2. Environment and social services (US\$18.7 million at approval, US\$9.2 million at closure).** This component was to finance the installation of five linear parks: Vitoria, Morumbi, Santa Cruz, Santa Felicidade, and Interlagos/Floresta. The installation of the parks was to include the restoration of plant cover in permanent conservation areas alongside the rivers, landscaping, the creation of pedestrian sections, and the purchase of sports equipment. It was also to finance the construction of up to four intergenerational community centers (ICCs) for social services to be provided in outlying neighborhoods housing vulnerable population groups. The ICCs were to be integrated into the linear parks (except for the Cascavel Velho Center).

**Component 3. Institutional strengthening (US\$3.9 million at approval, US\$0.17 million at closure).** The component was to finance: (i) the "Digital Cascavel" data network project, which would extend broadband Internet connection to approximately 190 units of the municipal government; (ii) improvement of the "Geoportal" system project (via Internet) to integrate the databank and update online services (OEL 13) to enhance urban planning and reduce the average time involved in issuing a prior consultation for a building project from eight days to immediate availability online; (iii) municipal staff training; and (iv) procurement of digital mapping services.

The program also included US\$3 million of administration costs (US\$0.1 million at closure).

**Changes in the components' costs:** The total project cost at closure was 0.5% higher than at approval. The project had some changes in the relative weight of project components in the total cost. The following table presents the project costs at approval and at closure.

	Planned cost (LP)		Final cost (PMR)		Final/Planned-1
Component I	US\$31,775,000	55%	US\$48,270,679	83.5%	+52%
Component II	US\$18,700,000	33%	US\$9,250,286	16%	-50%
Component III	US\$3,950,000	7%	US\$172,680	0.3%	-96%
Program management	US\$3,075,000	5%	US\$108,500	0.2%	-96%
Total	US\$57,500,000	100%	US\$57,802,145	100%	+0.5%

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

The program had one contractual modification that affected project execution time. Contractual modification 1 (2/1/2019): Extended implementation for 12 months. It was motivated by the delay in the preparation of projects, as well as delays in the approval, release, and licensing of works. Another factor that contributed to delays of the project was the expropriations necessary for the execution of a large part of the works, which in some cases required going through judicial processes.

Execution time was longer than initially planned (cumulative extension 12 months).

The program was financed under the PROCIDADES lending facility.

#### **5. RELEVANCE**

##### *1. Alignment of project objectives with the country's development needs:*

**The specific objectives of the operation were aligned with the country's development needs at the time of project approval and at closure.**

##### **At approval:**

The LP identified the main urban challenges that the municipality faced related to its fast urban growth. The municipality had experienced urban and social transformations, that left several areas with deficits in infrastructure, social facilities, and urban services, and led to the deterioration of green spaces, and to the concentration of poverty. Such transformations also affected mobility in the city because of a poorly integrated road system that resulted in a significant increase in travel times. In addition, the municipality's limited institutional capacity prevented it from keeping up with accelerated urban growth. The program was also consistent with Cascavel's Municipal Master Plan, which promoted urban development policies and identified priority interventions.

**During implementation and at closure:** The PCR does not explicitly discuss the program's alignment with country needs during implementation and at closure. However, the PCR states that during implementation the program was aligned with the Cascavel Municipal Master Plans from 2006, and 2017. The Plan included the strategies for the sustainable development of the Municipality: (i) promote the rational use and occupation of urban land in the Municipality; (ii) provide transport and mobility with the value of human beings; (iii) integrate social policies and promote decent housing; and (iv) structuring the Integrated and Participatory Planning and Management system.

##### *2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:*

**The operation was aligned with the Bank's Country Strategy/Corporate goals at design and during execution.**

##### **At the time of approval:**

At approval, the program was aligned with the CS 2012-2014 (GN-2662-1) with the following strategic objectives: increase capacities for urban management and the provision of municipal services/infrastructure in medium-sized cities and metropolitan regions; Improve the urban habitat giving priority to the poorest areas.

##### **During implementation and at closure:**

The CS 2012-2014 remained in effect on a de facto basis for slightly more than a year, until the strategy for 2016 - 2018 was approved in March 2016. CS 2016-2018 (GN-2850) did not include any strategic objective related to urban development for the operation to be aligned to.

##### *3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

## 5. RELEVANCE

In general, project design was coherent with the program's development objectives, but the vertical logic was weak during implementation and closure.

The program's activities at approval were directly and plausibly linked to the achievement of the specific objectives. The PCR's Figures 1 and 2 present the theory of change at approval. However, its design did not fully consider country realities. Based on the information reported in the PCR, the program underestimated some risks for its implementation such as the time to get environmental permits, the costs and complexity of the expropriations that needed to take place, or the costs of some of the works (works for two of the five linear parks and two of the four community centers were cancelled). The scope of the program was reduced impacting the achievement of objectives 2 and 3, but did not impact the vertical logic.

Overall, the program's objectives were aligned with country 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 program did not completely consider country realities which led to the cancellation of outputs affecting the program's scope during implementation. OVE, therefore, rates project Relevance as **Satisfactory**. (Management: Satisfactory).

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

Management rated the performance of the program in terms of effectiveness as **Partly Unsatisfactory**. OVE agrees with this rating.

The PCR does not state which Guidelines were used to prepare the document. OVE's validated the PCR using the 2020 PCR Guidelines.

The operation was approved in September 2013 and reached eligibility in March 2014. The program was not formally restructured. Following the 2020 PCR Guidelines, the changes in the RM introduced no later than the closing date of the PMR cycle following project eligibility (OVE considers the PMR 1st period 2014) are considered for this validation. Changes introduced later may be considered at the discretion of OVE (if these improve the vertical logic of the project and/or the measurement of results).

The specific objectives and outcome indicators used by OVE for this validation coincide with the original indicators of the Results Matrix in the LP. Besides those, during implementation and at closure, Management included three indicators: Number of female single parent families served by CRAS/PAIF – during implementation, and Number of services provided in the CCI for vulnerable families benefiting from the Bolsa Família Program (PBF) at Morumbi, and at Cascavel Velho – at closure. These additional indicators were aligned to measure achievement of results of specific objective 2 (as explained below).

### 1. OVE assessment by objective and rating

OVE validated the project effectiveness against the three specific objectives indicated in section 3 of this validation.

#### Specific Objective 1: Make the mobility system more efficient

Indicator	Unit of measure	Baseline	Year baseline	Targets and results achieved	%achieved
R1.1. Journey time by bus between the west and east terminals of the Av. Brasil corridor.	Minutes	25	2014	meta: 20.84 logro: 19.84	100%
R1.2. Flow of cyclists on Av. Brasil	Cyclists	542/day	2018	meta: 758 logro: 1,110	100%

## 6. EFFECTIVENESS

Indicators R1.1 and R1.2 achieved their goals. The average achievement of results is 100%. The achievement of this objective is thus **Excellent**.

### **Specific Objective 2: Increase the city's green areas and improve access to social services for the most vulnerable population groups**

Indicator	Unit of measure	Baseline	Year baseline	Targets and results achieved	%achieve ved
R2.1. Market price/sq meter of properties located in the vicinity of the linear parks and community centers (Morumbi)	R\$	126.14	2010	goal: 138.75 actual: 378.32 attributed achievement:176.4	100%
R2.2. Market price/sq meter of properties located in the vicinity of the linear parks and community centers (Vitoria)	R\$	314.8	2010	meta: 346.28 actual: 845.87 attributed achievement:421	100%
R2.3. Market price/sq meter of properties located in the vicinity of the linear parks and community centers (Santa Cruz)	R\$	198.51	2010	meta: 218.37 actual: 568.23 attributed achievement: 272	100%
R2.4. Market price/sq meter of properties located in the vicinity of the linear parks and community centers (Santa Felicidade)	R\$	178.31	2010	meta: 196.14 actual: 0	0%
R2.5. Market price/sq meter of properties located in the vicinity of the linear parks and community centers (Floresta)	R\$	174.76	2010	meta: 192.24 actual: 0	0%
R2.6. Frequency of park use	%	25	2017	meta: 35 actual: 39	100%
R2.7. Increase in the number of families served by the Social Welfare Referral Center (CRAS)/Comprehensive Family Protection and Service Program (PAIF) network	Families/year	9,603	2010	meta: 11,203 actual:18,912	100%
R2.8 Number of female single parent families served by CRAS/PAIF	Families/year	4,263	2013	meta: 4,263 actual:13,028	Not considered-subsets of indicator R2.7
R2.9Number of services provided in the CCI for vulnerable families benefiting from the Bolsa Família Program (PBF) – Morumbi	Services/year	0	2019	meta: 79 actual:90	
R2.10 Number of services provided in the CCI for vulnerable families benefiting from the Bolsa Família Program (PBF) – Cascavel Velho	Services/year	0	2019	meta: 71 actual:74	

According to data from property taxes (ITBI), it was estimated that the intervention increased property value by 20%. Based on this, Indicators R2.1 – R2.3 surpassed their goals.

The interventions correlated with indicators R2.4 and R2.5 were not implemented by the program thus the achievement for these two was 0%.

The Municipality conducted a survey to determine the values of indicator R2.6 in 2017 and 2019. Although, the survey was not conducted with the same people, the attribution to the result is plausible and thus the goal is achieved.

Although indicator R2.7 achieved its goal, it is not clear what the attribution to the project is. According to the LP, Municipality had 5 CRAS and the project would set up two additional ones.

The indicators included after the project approval: Number of female single parent families served by CRAS/PAIF, and Number of services provided in the CCI for vulnerable families benefiting from

## 6. EFFECTIVENESS

the Bolsa Família Program (PBF) at Morumbi, and at Cascavel Velho, can be considered subsets of indicator R2.7. Also, it is not clear how the goal for the last two indicators was estimated at project closure. As a result, OVE does not consider these indicators to estimate the achievement of results for Objective 2.

The average achievement of results for objective 2 is 75%. The achievement of this objective is thus Partly Unsatisfactory.

### Specific Objective 3: Improve information management

Indicator	Unit of measure	Baseline	Year baseline	Targets and results achieved	%achieved
R3.1. Average time taken to obtain a prior consultation form for a building project	days	8	2013	meta: 0 logro: 0	100%
R3.2. Telecommunication service expenses	\$R/month	242,962	2013	meta:115,976 logro:0	0%

According to the PCR, indicator R3.1 achieved its goal. Activities related to indicator 3.2 were not carried on. The achievement of the objective is 50% which corresponds to Unsatisfactory. **2. Outputs**

Various activities related to outcomes in specific objectives 2 and 3 were cancelled affecting significantly the scope of the project, including:

- Two of the four intergenerational community centers (Santa Felicidade and Floresta)
- 60% of the square meters of the linear parks initially planned
- The Implementation of the fiber optic network (Cascavel Digital)

Specific objective 1 is rated Excellent. Due to cancellation of activities, specific objectives 2 and 3 were rated Partly Unsatisfactory and Unsatisfactory, respectively. According to the 2020 PCR Guidelines, OVE rates the project Effectiveness **Partly Unsatisfactory** agreeing with Management.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR presents the details of the program's output costs in Table 3. The program's total cost at closure was US\$57,802,145.2, about 0.5% higher of what was initially planned. The program had an extension of 12 months.

The PCR presents a table (Avaliação econômica ex-post – Indicadores básicos US\$1) with total estimated benefits and costs per component. According to the table, the CBA covers 39% of total project costs (US\$22,655,508). It claims the estimated TIR results in 21.59%. Then presents results of three different scenarios for the sensitivity analysis, in all of them, the resulting TIR is above or equal to 12%.

OVE finds the evidence provided in the PCR to be insufficient. The PCR does not present a detailed description nor analysis of the assumptions for the CBA. The calculations described above cannot be verified, and there is no clarity about the estimation of benefits, costs, or other relevant parameters. According to PCR guidelines, the analysis must present reasonable assumptions, data sources, and methodology in a transparent, reproducible way. Also, where data permit, the analysis should include relevant externality costs and/or benefits. Because of this, OVE uses the PMR information to assess the efficiency of the project.

The program had a 12-month extension. Some activities were cancelled because the resources provided at approval were not sufficient to carry out all the works initially scheduled, requiring the exclusion of two Parks and the respective CCIs (Floresta and Santa Felicidade). The initial design of the program was undersized in relation to the new cost estimates for the works and expropriations. In

## 7. EFFICIENCY

addition, the implementation of the fiber optic network in administrative units in the municipality was also excluded due to the cost and time required that made them no longer feasible within the program.

The program presented some inefficiencies caused by extensions/low quality of the project design. The program was classified as “satisfactory” in most of its PMR reports and “alert” in one of them (Jan-Dec2015). Based on this, OVE rates efficiency as **Partly Unsatisfactory** (Management: Satisfactory).

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

Regarding the maintenance of the Program's interventions over time, the municipality has already been implementing maintenance actions included in the Management and Maintenance Plans of the interventions carried out in the Program. These Plans describe actions for the conservation of works carried out on Avenues, Parks and CCIs.

The Secretariat of Services and Public Works (SESOP) is responsible for maintenance, inspection, cleaning and repair procedures for paved and unpaved roads, curbs and drainage and public lighting. The frequency of inspections is established depending on the intensity of use and the local conditions of each of the projects.

Regarding the CCIs, the Social Assistance Secretariat annually prepares a CCIs Action Plan, which is approved by the Municipal Council for Social Assistance – CMAS. It has a budget provided for in the Budget Guidelines Law (LDO) of the municipality for the maintenance of these spaces.

### Safeguards Performance

In accordance with the IDB's Environmental Policy (OP-703), the Program was classified as “category B”. According to the Environmental and Social Risk Rating (ESRR) report of November 2018, the Overall ESRR was “Moderate”. During the preparation phase of the Program, the following studies and documents for compliance with the environmental and social safeguards were prepared and implemented during the execution: Environmental Assessment Report (RAA), where the Program's environmental requirements and specifications were established; Environmental and Social Management Reports - IGAS. At closure the ESG Supervision Report was Partly unsatisfactory.

The last ESG Report on convergence corresponds to 2017. There are not reports for 2018 and 2019. According to the last ESG Report, the following issues were partly satisfactory:

1. The executing unit (UCP) did not carry out periodic inspections for environmental supervision and monitoring of the project works (whether financed or counterpart). The actions foreseen in the scope of the Program Management included the hiring of an external company to support the UCP in the management and supervision of the works. However, due to lack of financial resources, this action was excluded from the scope of the Program. In its place, the UCP implemented some procedures for the supervision and monitoring of the environmental control of the works carried out by the contracted contractors, which could be improved through periodic reports with consolidated information on the environmental monitoring and supervision activities of all the works (this information only exists for some cases). Other identified issues included some environmental management procedures that were not fully in line with good practices at the Morumbi Park, specifically regarding the storage of hazardous products and the separation and storage of civil construction waste. Additionally, there were some deficiencies in the hygiene conditions of the areas destined for workers (refectory, restrooms and changing rooms).
2. The UCP requires each contractor to have a permanent occupational health and safety technician on site, who monitors the work daily. However, periodic reports with consolidated information on health and safety conditions are not required. This control by the UCP is

## 8. SUSTAINABILITY

insufficient to verify compliance with the requirements defined by the applicable Regulatory Norms of the Ministry of Labor. Situations of non-compliance with the applicable regulatory requirements may lead to actions by the Ministry of Labor and the Public Ministry.

3. An audit carried out by the Court of Auditors of the State of Paraná (TCE-PR) of the works carried out within the program's scope in 2014 and 2015, identified some specific irregularities in the internal control of these works, although it concluded that, in general, these works reached the proposed objectives. According to the results of the audit, the irregularities identified resulted in the execution of some poor-quality services which, in addition to representing aesthetic damage, made accessibility difficult and resulted in a reduction in the useful life of the works. The report of this audit was disseminated in the media at local and national level, entailing a risk to the Program's reputation.

The Report also found that the Bank's monitoring of compliance with the social and environmental safeguards established in its policies had not been constant and adequate throughout the execution of the project. For its part, the UCP had not adequately consolidated and sent relevant information on compliance with these safeguards to the IDB for analysis.

Regarding the supervision and compliance with guidelines, the inexistence of an Integrated Environmental and Social Management Plan prepared and implemented for the Program is highlighted as the most relevant gap, which is, however, minimized by the environmental control procedures transmitted by the UCP to the contractors hired at the beginning of each work.

Because the project safeguards performance reported on PMR is Partly Unsatisfactory, the last ESRR assessment dates from 2017 and indicates some environmental and social risks that could not have been solved by project completion, OVE rates sustainability Partly Unsatisfactory (Management: Satisfactory).

Sustainability rating:

Partly Unsatisfactory

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Overall, the program's objectives were aligned with country development needs, government priorities, and partly with the IDB's strategies with Brazil. However, the project did not fully account for country realities which negatively affected its scope and thus the achievement of results. The efficiency assessment was partial, and did not present clear, data, or assumptions for the CBA analysis. According to the PMR, safeguards performance was partly unsatisfactory and some environmental and social risks might not have been mitigated by project closure. The overall performance of the project is rated **Partly unsuccessful** disagreeing with Management rating of Partly Successful.

Outcome rating:

Partly Unsuccessful

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation:* Partly Unsatisfactory

According to the PCR, the Bank supported the executing unit in the identification of problems and solutions for the design of the program. However, it did not identify potential risks related to country realities and costs which affected the vertical logic of the program.

*Quality of implementation:* Partly Satisfactory

According to the PCR, the Bank took several measures to support implementation of the Program. The Bank's team provided all the necessary guidance, training, and monitoring actions to execute the program including technical support to the borrower's team in the areas of project monitoring and acquisitions. However, the last ESRR found that the Bank's monitoring of compliance with the social

## 10. BANK'S PERFORMANCE

and environmental safeguards established in its policies had not been constant and adequate throughout the execution of the project.

Based on the above, OVE rates Bank performance Partly Unsatisfactory (Management: Excellent).

The Bank supported the project during the preparation and execution stages. However, the Bank fell short in considering risks related to country realities that resulted in the cancellation of some activities, limiting achievement of program outcomes. The Bank's monitoring of safeguards compliance was identified as inadequate.

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

According to the PCR, the borrower met the IDB's requirements with respect to (i) compliance with covenants, and agreements; (ii) providing timely counterpart financing; (iii) measures to establish the sustainability of the project; and (iv) compliance with the monitoring and evaluation plan.

The executing unit faced some moderate difficulties shortly after project eligibility, particularly in the initial phase of execution due to lack of experience of implementing projects with multilateral organizations. The implementation was also affected by changes in the municipal administration. Alteration in power interfered with the continuity of monitoring processes. Most obstacles were overcome and most of the products were contracted, even with delay.

However, there is not assessment regarding the compliance of safeguards. According to the last published ESRR, the executing unit did not carry out periodic inspections for environmental supervision and monitoring of the project works (whether financed or counterpart).

Based on the above OVE's rating is Partly Unsatisfactory (Management: Satisfactory).

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR presents conclusions and recommendations in several dimensions related to technical issues-, organizational and managerial, and public processes/actors, fiduciary issues, and risk management. The most frequent ones are related to shortcomings presented at the design of the project. Some of the most relevant ones include:

- The program was prepared and budgeted based on basic intervention projects. When the executive projects were prepared, discrepancies were found between the value of the two budgets (basic and executive), both in the cost of the works and in the necessary expropriations, mainly due to technical engineering factors, in addition to other externalities not foreseen by the initial estimations. Contingencies should be included in the budget for each intervention.
- Operations that include several infrastructure works must present, in the preparation phase, a representative sample of executive projects, of at least 30% of the Program's value. Although the approval of the operation may take longer, the requirement for this sample of projects allows for more realistic budgets to be drawn up, which reduces contingencies during execution. In addition, the borrower will be eligible to bid on the first interventions once it obtains eligibility for the first disbursement.

OVE adds that new PROCIDADES projects should consider the lesson learned from previous PROCIDADES projects, particularly with respect to risks that materialize and include realistic mitigation measures.

### 13. QUALITY OF PCR

In general, the document presents a clear and concise discussion on the relevance, and effectiveness of the program. It also discusses issues regarding the program's implementation and obstacles for the achievement of expected results. The PCR describes the changes of the vertical logic of the intervention during implementation (p.11), though a more thorough discussion of its effects on the relevance and effectiveness sections, along with a discussion of alignment of the program with country realities would have been useful. The assessments in the efficiency and sustainability dimensions are incomplete. In efficiency the quality of evidence and analysis is poor. In the sustainability section, the safeguards assessment does not present evidence related to the ESRR reports.

PCR quality rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA				
<b>Project Name:</b>	PROMOCIÓN E INNOVACIÓN DEL ACCESO A CRÉDITO MULTISECTORIAL A MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA INVERSIONES PRODUCTIVAS DE MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYME)			
	<b>Oldest</b>		—————>	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	BR-L1521			
<b>Loan number(s)</b>	4672/OC-BR			
<b>Amount Approved</b>	US\$750.000.000			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Brasil - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social			
<b>Executing Agency</b>	BNDES			
<b>Sector/Subsector</b>				
<b>Year of Approval</b>	2018			
<b>Original Closing date</b>	2020			
<b>Actual Closing date</b>	2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$900.000.000 (IDB US\$750.0000.000 GOB US\$150.000.000)		US\$900.137,15 (IDB US\$750.000.000 GOB US\$150.137,15)	
<b>Loan/Grant</b>				
<b>Co-financing</b>	-			
<b>Cancelled amount</b>	0			
2. VALIDATION SUMMARY DATA				
	<b>Rating</b>			
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>		
<b>Overall</b>	<b>Highly Successful</b>	<b>Partly Successful</b>		
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory		
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory		
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory		
<b>Sustainability</b>	Excellent	Satisfactory		
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory		
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Satisfactory		
<b>Quality of PCR</b>		Fair		
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Maria F Rodrigo			
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano			

### 3. PROJECT OBJECTIVES

La propuesta de préstamo y el documento de PCR coinciden en su definición del objetivo general y los objetivos específicos:

Objetivo general: promover las inversiones productivas realizadas por MIPYME en Brasil para respaldar el crecimiento, la creación de empleo y la mejora de la productividad a largo plazo.

Objetivos específicos:

- i. incrementar y fortalecer el acceso de las MIPYME a crédito incluyendo nuevas oportunidades que ofrecen los canales digitales;
- ii. asegurar la disponibilidad de financiamiento a mediano y largo plazo para MIPYME en Brasil.

Para fines de esta validación, OVE toma los dos objetivos específicos arriba definidos.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. List project components (policy areas for PBLs)

**Componente único.** Promoción de inversiones productivas de las MIPYME. (US\$900 millones)

El BNDES encauzará los recursos del préstamo y de las contrapartes locales a las MIPYME, a través de instituciones financieras acreditadas de primer nivel para financiar inversiones que respalden la expansión, modernización y diversificación de las MIPYME con el objetivo de promover su productividad y competitividad. El mecanismo de représtamo propuesto tiene por objeto impulsar a las instituciones financieras a otorgar financiamiento a mediano y largo plazo a las MIPYME.

#### 2. Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)

No

### 5. RELEVANCE

#### 1. El Programa se alineó con las necesidades del país y el plan de gobierno.

La propuesta de préstamo señaló que las MIPYME en Brasil enfrentaban restricciones crediticias lo que afecta su viabilidad, crecimiento y capacidad para incrementar la productividad (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2013). En un estudio de 2017 sobre el financiamiento a PYME en Brasil, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) concluyó que estas empresas dependen en gran medida de sus proveedores para obtener financiamiento. Sin embargo, solo el 11% señala tener préstamos de bancos privados, el 5% informa obtenerlos de cooperativas de crédito, el 11% recurre a préstamos de bancos públicos y el 3% declara tener microcrédito. Desde 2015, la tendencia de todas estas fuentes de financiamiento ha sido a la baja y, durante ese período, solo aumentó el financiamiento de "familiares y amistades" y "otras" fuentes de financiamiento. Asimismo, el 66% de las empresas declaran que emplean recursos propios para financiar la inversión fija, y de las empresas que intentaron obtener crédito en 2017, el 82% declaró haber tenido dificultades (i.e., falta de garantías y altas tasas de interés) para conseguirlo.

## **5. RELEVANCE**

Así mismo, el préstamo se alineó con los planes plurianuales 2016-2019, y 2020-2023 con el eje estratégico de ampliación de productividad y competitividad a través de mejoras en el entorno de negocios del país, entre otras formas, facilitando el acceso al crédito de las MIPYME.

### **2. El Proyecto se alineó con las EBP 2016-2018 y 2019-2022.**

*En aprobación:* El proyecto fue aprobado en 2018 bajo la EBP 2016-2018. En línea con las necesidades del país, la EBP planteó, el objetivo de estratégico de respaldar el desarrollo de las PYME a través de la oferta de financiamiento.

*En la implementación:* Por su parte, la EBP 2019-2022 definió como objetivos estratégicos promover una mayor competitividad económica; y aumentar el papel del sector privado mejorando la calidad del entorno empresarial a través del aumento de la oferta de crédito.

### **3. La alineación con las realidades del país y lógica vertical fueron adecuadas, pero incompletas.**

La lógica del Programa proponía que al aumentar la disposición de financiamiento de largo plazo para MIPYMES a través del BNDES, se fortalecería su acceso al crédito de largo plazo con fines productivos. El diseño del Programa también supuso que el uso de canales digitales disminuiría las barreras relacionadas con el costo de entrega, el tiempo y el esfuerzo que dedican estas empresas a las solicitudes de crédito, afectando particularmente a las empresas. De esta manera, las inversiones posibilitadas por estos créditos deberían expandir la producción, generando un impacto positivo en el crecimiento, el empleo y la productividad.

No obstante, según la Evaluación del Programa de País 2015-2018, la adicionalidad financiera de esta operación fue limitada pues apoyó grandes líneas de financiamiento del BNDES ya consolidadas. De hecho, el préstamo se desembolsó en su totalidad en una transacción el mismo día en que alcanzó la elegibilidad. El financiamiento se desembolsó hacia un grupo elegible de préstamos ya otorgados por BNDES y otros bancos comerciales que habían utilizado otras fuentes de financiamiento, sustituyendo así las fuentes de financiamiento originales.

Además, según la evaluación de OVE del Trabajo del Grupo BID a través de Intermediarios Financieros, las barreras de acceso al financiamiento por parte de las MIPYMES no siempre se relacionan con la disponibilidad de financiamiento a largo plazo por parte de las entidades financieras (que fue el desafío que atacó el préstamo). Esa evaluación sugiere que barreras como la falta de viabilidad de las empresas y sus proyectos de inversión, así como asimetrías de información con las entidades financieras sobre sus perfiles de crédito son barreras más importantes. El préstamo no presenta un diagnóstico que permita evaluar estas otras barreras, potencialmente más limitantes al acceso al crédito de las MIPYMES.

Un elemento adicional en esta dirección es que, aunque el Documento de Préstamo y el PCR reconocen que hubo otras barreras estructurales que impedían el acceso al crédito, no hay evidencia de que el diseño del programa haya hecho algo para abordarlas. En particular, el PCR argumenta que: “Además de los problemas estructurales que limitan la oferta de crédito, otros problemas relacionados con la información, las garantías y la eficiencia operativa estaban dificultando la evaluación del riesgo de las MIPYME por parte de las instituciones financieras

## 5. RELEVANCE

y aumentando los costos de transacción para los prestatarios y prestamistas, especialmente start-ups y otras empresas que invierten en innovación.” En este sentido, el análisis para el diseño del Programa reconoció cómo la innovación digital y las soluciones de Tecnología Financiera (FinTech) podrían contribuir a superar algunos de estos desafíos, pero no hay evidencia de que el diseño del programa estuviera dirigido a promover avances en esta área. De hecho, proporcionó financiamiento, parte del cual se canalizó a través de las líneas de crédito existentes del BNDES (Tarjeta BNDES, BNDES Automático y Financiamiento de Maquinaria y Equipos del BNDES), y parte se re-prestó a las IFI, también para financiar los préstamos existentes.

Por lo anterior, OVE asigna una calificación de *satisfactorio* a la operación (la Administración asignó excelente) ya que, los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del país, y las estrategias del Banco. Sin embargo, apoyó grandes líneas de financiamiento del BNDES ya consolidadas, y tuvo debilidades en su lógica vertical y en su adaptación a las necesidades del país respecto a abordar barreras para el logro de los objetivos planteados.

Relevance rating:	<b>Satisfactory</b>
-------------------	---------------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1) Management rating of effectiveness:

Con base en los lineamientos de 2020, la Administración calificó el desempeño del proyecto en términos de efectividad como Excelente. OVE realiza esta validación utilizando las guías de PCR de 2020. **Debido a que el tamaño del portafolio relevante de BNDES y de las instituciones financieras de primer nivel disminuyó con respecto a la línea de base, la calificación del objetivo 1 es Insatisfactoria. Así, OVE califica la efectividad global del programa como parcialmente insatisfactoria.**

### 2) Limit date for acceptable modifications

El Proyecto alcanzó elegibilidad en diciembre de 2020. Los indicadores, líneas de base, metas y fuentes de información se pueden ajustar hasta antes de la validación del Plan de Puesta en Marcha en Convergencia. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE (si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y/o la medición de sus resultados).

La matriz de resultados tuvo varios ajustes en términos de indicadores de resultados. Reemplazó dos indicadores, e introdujo dos adicionales para el objetivo específico de *i. incrementar y fortalecer el acceso de las MIPYME a crédito incluyendo nuevas oportunidades que ofrecen los canales digitales*. La pertinencia de estos cambios se discute más abajo. No se registraron cambios en términos de producto.

### 3) OVE assessment by objective and rating

## 6. EFFECTIVENESS

OE1: Incrementar y fortalecer el acceso de las MIPYME a crédito incluyendo nuevas oportunidades que ofrecen los canales digitales

Resultado/ Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Metas y alcance real	Razón de logro
R1.1. Monto promedio de financiamiento del BNDES otorgado anualmente a MIPYME a través de las líneas de crédito elegibles (desembolsos)	US\$mill	1.500	2018	meta: 1.680 logro: 1.680	Se substituye por R1.4 en el PCR
R1.2. MIPYME finanziadas a través de líneas de crédito elegibles originadas por medio de canales digitales	%	1	2018	meta: 15 logro: 99,5%	100%
R1.3. Ventas de MIPYME finanziadas con recursos del programa	R\$mill	<i>Sin definir</i>			Se substituye por R1.5 en el PCR
R1.4** Financiamiento total pendiente de pago a MIPYME bajo líneas de crédito elegibles de BNDES	R\$mill	76.400	2018	meta: 80.000 logro: 75.337	0%
R1.5** Incremento en las ventas de las MIPYMES que reciben financiamiento bajo las líneas de crédito apoyadas por el programa, en relación a los no beneficiarios	%	0	2018	meta: 2 logro: 4	100%
R1.6** Acceso al crédito de las MIPYMES en regiones vulnerables de Brasil, en relación al crédito total de las MIPYMES	%	23.5	2018	meta: 23.5 logro: 27.9	No se valida
R1.7** Financiamiento total pendiente de pago a las MIPYMES por parte de los agentes financieros participantes del Programa	R\$mill	120.634	2018	meta: 104.654 logro: 118.645	0%

\*\*Nuevos indicadores

El PCR, propone reemplazar el indicador R1.1 por el indicador R1.4 “Financiamiento total a MIPYME bajo líneas de crédito elegibles de BNDES” en consistencia con las guías de PCR 2020 para instituciones financieras. Cabe anotar que la unidad de medida del PCR fue reales y no dólares. Dado que el préstamo del BID fue en dólares, el PCR debió considerar como línea de base el valor de la cartera relevante en dólares (US\$20.670 millones) y como meta considerar al menos el valor de línea de base adicionando el valor financiamiento (US\$900 millones). En todo caso, dado que el valor final de la cartera relevante fue menor al de línea de base, la razón de logro es 0%.

R1.2. MIPYME finanziadas a través de líneas de crédito elegibles originadas por medio de canales digitales. La razón de logro es 100%

El PCR remplaza R1.3. por el indicador “R1.5 Incremento en las ventas de las MIPYMES que reciben financiamiento bajo las líneas de crédito apoyadas por el programa, en relación con los no beneficiarios”. Se asume que el resultado alcanzado es de 4% con base en los resultados alcanzados por un grupo similar de empresas que recibió crédito de BNDES en 2017. Aunque los resultados podrían ser replicables para el grupo de empresas beneficiarias del programa, OVE cuestiona que para el indicador inicial (R.1.3) no se haya fijado una meta y que para el indicador sustituto (R.1.5) se elija como meta, y en forma ex-post, un valor menor

## 6. EFFECTIVENESS

al valor que supuestamente se ha alcanzado en base a inferencias de un programa anterior. A pesar de esto, con base en los resultados del metaanálisis “*Small firms large Impact? A systematic review of the SME Finance Literature, 2017*”, se encuentra que el efecto de crédito para PYME en la región es de alrededor de 4%. Así, OVE valida la inclusión de este indicador en el PCR y por tanto podría pensarse que la razón de logro es 100%

El indicador incluido por el PCR, “R1.6 acceso al crédito de las MIPYMES en regiones vulnerables de Brasil, en relación con el crédito total de las MIPYMES”, no se valida ya que como lo menciona el mismo documento, la operación no incluyó ninguna actividad específica para dirigir crédito a las regiones vulnerables. Por tanto, el resultado no es atribuible al programa.

El indicador incluido por el PCR “R1.7 Saldo de financiamiento a las MIPYMES por parte de los agentes financieros participantes del Programa” (la unidad de medida debió definirse en dólares), alcanzó un valor final por debajo de la línea de base. La razón de logro es 0%.

Por lo anterior, el alcance del objetivo1 es 50% lo que corresponde a un Insatisfactorio.

OE2: Asegurar la disponibilidad de financiamiento a mediano y largo plazo para MIPYME en Brasil

Resultado/ Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Metas y alcance real	Razón de logro
R2.1. Plazo promedio de las líneas de crédito elegibles	%	50	2013-2015	meta: 52 logro: 62	100%

La razón de logro para este objetivo es 100%. Excelente.

### 1. Extent of adjustments to planned outputs

Todos los productos planeados se cumplieron.

En síntesis, el Programa cerró con niveles en el portafolio relevantes menores a los registrados en la línea de base. Por otra parte, se cumplió con la meta de acceso al crédito a través de medios digitales y de colocaciones de créditos.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

Source for efficiency rating in PCR

**El rating de eficiencia de excelente del PCR se basa en un análisis de costo beneficio (CBA) ex post del proyecto.**

Coverage of efficiency analysis

El análisis contempla los costos totales del programa. Además calcula los beneficios incrementales con base en el incremento de ventas (i.e. 4%) estimado para las empresas los

## 7. EFFICIENCY

dos años siguientes a la recepción del crédito. Así, también se incluyen las ganancias derivadas por el aumento de empleo en las empresas (4%) como impacto del crédito utilizando el salario medio de las MIPYME.

### *Quality of evidence and assumptions.*

Las estimaciones de ganancias en productividad del trabajo y propensión a exportar provienen de una evaluación de impacto (EI) implementada por el proyecto tomando como fuente los beneficiarios de las líneas crediticias del BNDES de 2017 y financiadas por el proyecto. Dado que los beneficiarios tienen las mismas características, estos resultados serían replicables a la cohorte de empresas beneficiarias por el proyecto.

Aunque imputar el promedio de ganancias porcentuales a las ventas de las empresas es un supuesto razonable para estimar los beneficios incrementales; hacerlo también con el incremento de empleo asignando un valor de acuerdo con el salario medio de las MiPYME no es adecuado. Este análisis asume que el beneficio social por el empleo viene de personas desempleadas. Además, el incremento de empleo resulta en un costo adicional para la empresa equivalente al ingreso del empleado, por tanto constituiría una transferencia de suma cero. El análisis también asume que todas las empresas tienen una supervivencia de 100% a los 5 años posteriores de recibir el crédito y se desconoce si estas accedieron a un beneficio adicional (ver: Assessing Firm-Support Programs in Brazil, 2017). Por lo anterior, el análisis podría estar sobreestimando los beneficios incrementales del proyecto.

Del análisis del CBA provisto en el anexo 2 no se pueden separar los beneficios incrementales debidos al incremento en ventas de los beneficios debidos al incremento en empleo. El escenario base arroja un valor de VPN positivo. La TIR estimada es de 75%.

El CBA incluye un análisis de sensibilidad respecto a algunos supuestos: incremento en ventas e incremento en empleo. Valores relevantes para sensibilizar como un escenario sin ganancias en empleo, probabilidad de supervivencia de las Mipyme, o beneficios diferenciales por tamaño de empresa no se incluyeron.

### *Result of analysis and rating.*

Con base en las deficiencias descritas anteriormente, OVE no se puede basar en los resultados del CBA para el análisis de eficiencia de esta validación. Tampoco hay información provista sobre el desempeño de la cartera relevante para este mismo fin.

Durante la revisión de esta validación, la Administración modificó el CBA original excluyendo los beneficios incrementales por generación de empleo. Asimismo, en base a datos de la literatura<sup>1</sup>, OVE incluyó en este análisis la tasa esperada de supervivencia de las empresas, suponiendo que 43% de ellas sobreviven después del 5 año de su apertura. En este caso la TIR modificada sería de 33%. Luego de los cambios de la Administración al CBA original no se proveyó un análisis de sensibilidad en base en los nuevos beneficios, por lo que no se puede verificar la robustez del resultado al nivel reportado por la Administración.

Con base en lo anterior, la calificación de eficiencia es "Satisfactorio".

Efficiency rating:	<b>Satisfactory</b>
--------------------	---------------------

<sup>1</sup> SME performance and entrepreneurial dynamics in Brazil (<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5b16cf2c-en/index.html?itemId=/content/component/5b16cf2c-en>); Determinants of Survival of Newly Created SMEs in the Brazilian Manufacturing: An Econometric Study (<https://www.cesifo.org/en/publikationen/2012/working-paper/determinants-survival-newly-created-smes-brazilian-manufacturing>); Supervivencia de las MiPYME: un problema por resolver (<https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/1145.pdf>).

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

La información sobre la calidad de la cartera relevante de BNDES no se discute en el PCR por lo que no hay evidencia suficiente para discutir la sostenibilidad de esta.

Por su parte, el acceso de crédito por medio de canales digitales continúa mostrando avances. Según el PCR, durante la pandemia de COVID19, los desembolsos para las líneas de productos del Programa (BNDES Finame, BNDES Automático y BNDES Tarjeta) crecieron 20% en 2020 con relación a 2019, explicado principalmente por un crecimiento de 66% en BNDES Automático, que también creció en el número de transacciones aprobadas bajo el programa de emergencia establecido en respuesta a la crisis del COVID-19.

Finalmente, con base en la evaluación de impacto del programa, se considera que el crecimiento en ventas como impacto del financiamiento es sostenible en el corto plazo (1-2 años después del financiamiento).

### Safeguards Performance

De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), la operación no requiere clasificación. Tomando en cuenta ese análisis y la ejecución demostrada en los previos programas, se clasificó la operación como de bajo riesgo (FI-2). Durante la aprobación, se estableció que el Programa sería gestionado a través de la implementación de un Informe de Gestión Ambiental y Social (RGAS), acordado entre el BID y BNDES. Si bien solo los proyectos clasificados como riesgo ambiental "C" (riesgo bajo) eran elegibles para financiamiento, el RGAS proporcionó un marco para la evaluación, gestión y seguimiento adecuados de subpréstamos individuales y la cartera general, en línea con las políticas de salvaguardia ambiental del BID y los sistemas y reglamentos locales aplicables.

En consideración a lo anterior pero teniendo en cuenta la falta de información sobre la calidad de la cartera relevante, OVE asigna al componente de sostenibilidad la calificación de Satisfactorio en desacuerdo con la calificación de la Administración.

Sustainability rating:	<b>Satisfactory</b>
------------------------	---------------------

## 9 OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Considerando las brechas de financiamiento para MIPYMEs, el proyecto fue relevante en direccionar recursos de crédito en línea con la estrategia del Banco en el país y prioridades del Gobierno de Brasil. Sin embargo, con la información proporcionada el proyecto no logró justificar su alta relevancia, ni mostrar su efectividad a los niveles reportados. Por lo anterior, el desempeño general del proyecto es calificado como "Parcialmente exitoso".

Outcome rating:	<b>Partly Successful</b>
-----------------	--------------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality at entry: Satisfactorio*

Para este programa en particular, el desempeño del BID resultó adecuado. Con esta operación, se diseñó un programa que, continuando con los esfuerzos de una operación anterior bajo la CCLIP, se alineó con las necesidades del país y la estrategia del BID. No obstante, en la etapa del diseño no se consideraron las razones subyacentes a las barreras al crédito MiPYME, ni se incorporaron indicadores adecuados para medir la efectividad de la operación.

### *Quality of preparation: Satisfactorio*

Este ámbito se refiere a la medida en que el Banco identificó y resolvió proactivamente las amenazas para el logro de los objetivos. No obstante, el PCR no es claro en cómo se dio la operación del programa. A pesar de estar dos años sin elegibilidad, se desembolsó en 1 día. Se entendería que la supervisión fue limitada a la etapa de evaluación la cual fue satisfactoria. La calificación global para el desempeño del Banco es: **Satisfactorio (PCR altamente satisfactorio = excelente)**

OVE rating: **Satisfactorio (PCR altamente satisfactorio = excelente)**

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR reporta que el desempeño de BNDES fue altamente satisfactorio, contando con el personal necesario para los procesos organizativos, cumpliendo con todos los aspectos contractuales como la entrega oportuna de informes de progreso, planes operativos etc., y cumpliendo satisfactoriamente con todos los indicadores de desempeño de ejecución medidos por el Banco. Sin embargo, no aseguró la calidad en preparación ya que no consideró las razones subyacentes a las barreras al crédito MIPYME, ni incorporó indicadores adecuados para medir la efectividad de la operación.

OVE rating: **Satisfactorio (PCR altamente satisfactorio = excelente)**

## 12. LESSONS LEARNED

Las lecciones aprendidas podrían haber abordado cómo el fondeo para instituciones como BNDES cambia o no la oferta de financiamiento MIPYME. Aunque está planteado como el objetivo de desarrollo del proyecto, el PCR solo indicó que los choques económicos, previos a la operación, fueron la explicación al insuficiente crecimiento del portafolio relevante.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó bajo las Directrices de 2020. Establece claramente dos Objetivos Específicos y un solo componente. Es organizado pero sobre estima el alcance de resultados del proyecto (i.e., se califica excelente aunque el tamaño del portafolio relevante es menor al de línea de base). Para el tipo de proyecto, hubiera sido útil incluir una discusión sobre la lista de indicadores relevantes de la cartera (i.e., calidad de la cartera) para el análisis de efectividad, eficiencia y sostenibilidad. Dentro del apartado de efectividad, los nuevos indicadores deberían haber incluido una justificación a sus metas, especialmente cuando están por debajo de la línea de base.

Por estas razones, OVE considera que la calidad general del PCR es Fair.

PCR Quality Rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de apoyo en gestión al plan de educación de calidad para la prosperidad			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	CO-L1093			
<b>Loan number(s)</b>	2709/OC-CO			
<b>Amount Approved</b>	46,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República de Colombia			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Educación Nacional de Colombia			
<b>Sector/Subsector</b>	Educación/Educación vocacional y técnica			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	16/08/2015			
<b>Actual Closing date</b>	30/09/2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$46,000,000 (IDB US\$46,000,000, GOC US\$00,000,000)		US\$44,747,227.21 (IDB US\$44,747,227.21, GOC US\$00,000,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$46,000,000		US\$44,747,227.21	
<b>Co-financing</b>	---		---	
<b>Cancelled amount</b>	---		US\$1,252,772.79	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Parcialmente exitoso</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Parcialmente insatisfactorio	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Excelente	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Claudia Cáceres	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

Según la Propuesta de Préstamo (PP), el proyecto tiene como objetivo *apoyar al Gobierno de Colombia (GdC) en los esfuerzos por reducir los rezagos e inequidades territoriales en cobertura y calidad educativa, apoyando al MEN en: (i) profundizar su proceso de modernización de la gestión descentralizada, especialmente llegando a las Instituciones Educativas (IEs); (ii) fomentar las competencias ciudadanas y una educación para el ejercicio de los derechos humanos en la educación básica; y (iii) aumentar el acceso y la graduación en la educación técnica y tecnológica a través del fortalecimiento de la oferta actual y generación de nueva oferta educativa de calidad.* Este objetivo es consistente con el incluido en el Contrato de Préstamo (CP) y en la Matriz de Resultados de la PP.

El PCR utiliza como insumo el objetivo general definido en la PP, CP y matriz de resultados y lo desagrega en tres objetivos específicos:

1. Profundizar su proceso de modernización de la gestión descentralizada, especialmente llegando a las Instituciones Educativas (IEs)
2. Fomentar las competencias ciudadanas y una educación para el ejercicio de los derechos humanos en la educación básica
3. Aumentar el acceso y la graduación en la educación técnica y tecnológica a través del fortalecimiento de la oferta actual y generación de nueva oferta educativa de calidad.

En esta validación, el programa se evaluará con respecto a los objetivos específicos tal y como fueron definidos en el PCR.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. List project components (policy areas for PBLs):

**Componente 1. Modernización de la gestión descentralizada** (costo estimado: US\$12 millones, costo real: US\$ 12.2 millones). Tiene como objetivo mejorar la gestión académica, administrativa y financiera de las IE a través del diseño e implementación de herramientas de gestión y capacitación de los rectores y Secretarías de Educación (SE). Incluye actividades como: (i) desarrollo e implementación de herramientas para hacer seguimiento y evaluación de la gestión presupuestal y financiera, (ii) consultorías para el diseño de cursos de capacitación en gestión académica, administrativa y financiera para directivos docente, e (iii) implementación de la capacitación a la SE y directivos de las IE en técnicas de gestión.

**Componente 2. Desarrollo de competencias ciudadanas** (costo estimado: US\$12 millones, costo real: US\$ 11.4 millones). Su objetivo es fortalecer la capacidad de los establecimientos educativos de preescolar, básica y media para crear ambientes democráticos que incidan en la percepción del clima escolar y favorezcan el desempeño de los estudiantes. Incluye actividades como: (i) diseño y administración de un fondo concursable para financiar asistencia técnica, capacitación, adquisición de material didáctico y acompañamiento a IEs en 60 SE y 50 Escuelas Normales Superiores, (ii) asistencia técnica a las SE, (iii) financiación de cerca de 15 proyectos de investigación, (iv) formación de aproximadamente 2.500 docentes, directivos docentes y docentes orientadores, (v) diseño e implementación en las escuelas beneficiarias de un conjunto de indicadores que miden el clima escolar, los ambientes democráticos de aprendizaje y desarrollo de competencias ciudadanas; y (vi) diseño e incorporación en la prueba de SABER PRO, de un componente sobre desarrollo de competencias ciudadanas.

**Componente 3. Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica** (costo estimado: US\$18 millones, costo real: US\$ 18.2 millones). El objetivo es aumentar la cobertura y mejorar la pertinencia de la educación técnica profesional y tecnológica, a través de la incorporación de aproximadamente 15.000 nuevos estudiantes a programas que respondan a las necesidades productivas, de competitividad y de desarrollo de cada región, disminuyendo así la deserción a niveles cercanos al 20%. Incluye actividades como: (i) financiación de 30 proyectos de alianza entre instituciones locales para la oferta de 120 programas académicos de Técnica y Tecnológica (T&T), (ii) fortalecimiento

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

institucional de la estrategia de alianzas a través de la mejora de los sistemas de información de T&T, asistencia técnica a entidades locales para asegurar la calidad de la oferta de T&T y acciones de comunicación para estimular demanda de programas, (iii) capacitación a docentes y directivos de instituciones de educación superior con oferta tecnológica profesional y técnica.

2. *Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

La baja ejecución del Proyecto llevó a la firma del Modificadorio No. 1 en mayo de 2016, donde se amplió el plazo de ejecución a seis años y se modificó el alcance de los componentes, manteniendo el objetivo inicialmente definido. Este proyecto no fue reformulado.

#### **5. RELEVANCE**

1. *Alignment of project objectives with the country's development needs:*

**Los objetivos del Proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo del país y con las prioridades de gobierno en el sector.**

Colombia aún mantiene importantes brechas tanto de cobertura como de calidad. La cobertura educativa es especialmente baja en áreas con mayor incidencia de pobreza, exposición al conflicto armado y con presencia de afrodescendientes e indígenas. La cobertura bruta de educación superior es cercana al 40% (2/3 universitaria y 1/3 técnica tecnológica). Los aprendizajes de los estudiantes aún son deficientes; 70% de los estudiantes de escuelas públicas de primaria y secundaria muestran un nivel de desempeño insuficiente y en la prueba pisa solo el 50% tiene habilidades suficientes para desarrollarse efectivamente en la sociedad.

Asimismo, las escuelas son expuestas a climas de violencia; 38% de los estudiantes reportan haber sido víctimas de insultos por parte de compañeros, 33% víctima de agresión física y 56% víctimas de robo. La prueba internacional de cívica y ciudadanía (2009) revela que 50% de los estudiantes de 8vo grado no tiene familiaridad con las nociones básicas de igualdad, cohesión social y libertad como principios de democracia y datos de la prueba SABER PRO revelan que 16% de los graduados recientes de especialidad pedagógicas se encuentran en nivel bajo de capacidad para manejar situaciones sociales en ambiente escolar, 67% en nivel medio y solo 16% alto.

La educación técnica y tecnológica también presenta importantes brechas tanto en cobertura (únicamente 13% en técnica profesional y 24% en universitaria) y en desigualdad territorial (Bogotá, Medellín y Cali concentran el 50% de vacantes educativas en el nivel superior). También, las materias son poco atractivas para estudiantes y no están vinculadas con las necesidades del mercado de trabajo. Esto genera problemas posteriores en el mercado de trabajo, donde los empleadores tienen dificultades para cubrir vacantes y los jóvenes no logran conseguir empleo (el 15% de jóvenes entre 15 y 24 años no estudia ni trabaja).

Durante la aprobación de este préstamo se encontraba vigente el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND), el cual incluía lineamientos estratégicos bastante compatibles con los priorizados en la PP: (i) Disminución de las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles, (ii) Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación, (iii) Educar con pertinencia para la innovación y productividad, (iv) Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo y (v) Fortalecimiento a las secretarías de educación para la prevención y gestión del riesgo. Estos objetivos son coherentes con lo desarrollado en su Plan Sectorial de Educación 2010-2014.

Durante la implementación entró en vigor el PND 2014-2018, el cual prioriza el pilar de educación, y algunos de los objetivos que se propone son: (i) cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, (ii)

## 5. RELEVANCE

alcanzar la calidad educativa en educación básica y media, (iii) mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo, y (iv) construcción del sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia. Durante el cierre, con el PND 2018-2022 vigente, el sector de educación siguió siendo priorizado, promoviendo la educación inicial de calidad en el grado transición, bienestar en el acceso y calidad en la educación preescolar, básica y media, educación media pertinente para los jóvenes y mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior

### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

**Los objetivos del Proyecto están alineados con la Estrategia del Banco para el País y con las Metas Corporativas del Banco.**

Al momento de la aprobación, el programa se alineó con la Estrategia Banco País (EBP) 2012-2014, que planteaba como objetivo estratégico aumentar la cobertura y equidad de la calidad de la educación a partir de: (i) la mejora en la cobertura de educación de calidad en los grupos más vulnerables, (ii) la mejora en el clima de aprendizaje escolar en educación básica y secundaria, y (iii) la construcción del sistema nacional de capacitación en el centro de trabajo.

Durante la ejecución y el cierre, el programa estuvo alineado con la EBP 2015-2018 y la EBP 2019-2022, aunque en menor medida si se compara con la EBP previa. La EBP 2015-2018 y 2019-2022 incluían un objetivo similar, centrado en mejorar la calidad de la educación, priorizando el acceso a los grupos más vulnerables y la eficiencia del gasto. Si bien se encontró alineado con el objetivo de mejora de calidad (en equidad y eficiencia), estas EBP no incluyeron objetivos asociados a mejorar el clima de aprendizaje y la educación superior.

Asimismo, durante la aprobación, el proyecto se encontró alineado con la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020, con los objetivos estratégicos de: (i) erradicar la pobreza extrema, la cual estipula que las políticas y su implementación deberían lograr que los servicios de salud y educación de calidad sean accesibles para toda la población, y (ii) desarrollar capital humano, el cual estipula acciones para la capacitación laboral, el desarrollo de aptitudes para la vida, la intermediación laboral y la educación superior.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

**La estructura del Programa permitía alcanzar los objetivos específicos de la PP; las modificaciones en los productos afectaron la lógica vertical asociada a la mejora de la gestión descentralizada.**

La lógica vertical inicial del programa resulta en general adecuada; el análisis en la PP es coherente en cuanto a la relación entre el diagnóstico realizado, las actividades y los objetivos del programa. Modificaciones en el contrato, dieron lugar a cambios importantes en los productos, dejando afectada, en algunos casos, la lógica vertical.

Para el objetivo de mejora de la gestión descentralizada, el diseño inicial propuso mejorar las herramientas de gestión financiera y presupuestal, y académica y administrativa, así como desarrollar las capacidades técnicas de gestión en estos mismos temas. Esto se daría principalmente a partir de mejoras tecnológicas, y capacitaciones a SEs, Directivos y Docentes, permitiendo así mejorar la gestión y supervisión de todas IEs de Colombia. Con las modificaciones, la mejora en gestión financiera y presupuesta se vio afectada, ya que todos los productos asociados a este tema fueron eliminados. De acuerdo con la evaluación final de este préstamo, “el cambio radical de las metas y actividades desde 2015 desdibujaron el propósito inicial, centrando la gestión en la capacidad de los directivos por fomentar reflexiones y acciones de mejora (...) la problemática inicial frente a las deficiencias en la gestión tanto de instituciones como de secretarías de educación sigue siendo un

## 5. RELEVANCE

*problema presente en el sistema educativo nacional".* Por otro lado, estas modificaciones fortalecieron la relación con mejora de la gestión administrativa y académica, dándole más peso a mejorar los procesos de autoevaluación en las IEs, diseñar intervenciones (jornada única y acompañamiento) y mejorar las herramientas de supervisión (indicadores y módulos en SABER PRO).

Para el objetivo de desarrollo de competencias ciudadanas, el diseño inicial propuso capacitar a docentes, financiar proyectos de investigación, brindar fondos concursables y mejorar el seguimiento y evaluación de estas competencias. Con estas actividades se pretendía brindar recursos a IEs, docentes y directivos para mejorar el clima de aprendizaje de las escuelas y mejorar el desempeño de los estudiantes. Con las modificaciones, se incluyeron actividades adicionales para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes (que tienen solamente una conexión indirecta con el desarrollo de competencias ciudadanas) y se eliminó el financiamiento de proyectos de investigación sobre clima escolar.

Para el objetivo de mejora de la educación técnica y tecnológica, la PP estipuló el financiamiento de alianzas entre instituciones de educación superior y otros partes relevantes para mejorar la oferta de capacitación, infraestructura y calidad docente, así como promover el fortalecimiento institucional. Con estas actividades se pretendía mejorar la calidad de los institutos de educación técnica, brindando mejor capacitación a nuevos estudiantes. Con las modificaciones, se fortaleció la relación actividad-resultado, incluyendo acciones claves adicionales para mejorar el Marco de Cualificaciones y tener un Sistema de Educación Terciaria, contribuyendo de esta forma a tener una oferta educativa más pertinente.

Según la PP, el Banco recogió lecciones de proyectos previos durante el diseño de este préstamo. En 1999 el Banco aprobó el Programa Nuevo Sistema Escolar (Préstamo 1202/OC-CO) por US\$26 millones. Este programa financió acciones de apoyo a la descentralización del sector y al fortalecimiento de la gestión educativa, dejando como aprendizaje la necesidad de esfuerzos adicionales para profundizar los logros, fortaleciendo la gestión en los niveles más descentralizados, especialmente para las IE que no cuentan con sistemas de gestión académica, administrativa y financiera para su funcionamiento. Por otro lado, el "Proyecto de Fortalecimiento a la Educación Técnica y Tecnológica en Colombia" dejó como lección que la estrategia de financiar alianzas permite mejor vinculación entre la formación y la demanda de habilidades. Si bien la realidad del país y experiencia previa indicaba la importancia de incluir actividades de gestión y alianzas, el diseño resultó ambicioso, causando problemas de implementación que concluyeron con una importante modificación de una gran parte de productos. El PCR menciona como oportunidad de mejora realizar un análisis de capacidad institucional y de riesgo de los receptores de recursos de las diversas estrategias para evitar retrasos en el proceso de apropiación presupuestal y correctamente identificar la capacidad institucional para el cumplimiento de los compromisos técnicos.

En resumen, los objetivos del programa se alinearon con las necesidades y realidades del país tanto en la aprobación como durante la ejecución. También se alinearon con la Estrategia de País vigente al momento aprobación de la operación y durante la ejecución (aunque con menor fuerza). La lógica vertical es, en general, adecuada, aunque algunas de sus relaciones se debilitaron con la modificación realizada en 2015.

**Con base en los Lineamientos de PCR 2020, OVE califica la relevancia como “satisfactoria” (Administración: satisfactoria).**

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

El PCR fue preparado por la Administración usando los Lineamientos 2018 y evaluado por OVE usando los Lineamientos de 2020.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

El programa fue aprobado el 07 de marzo de 2012 y alcanzó elegibilidad el 21 de noviembre de 2012. De conformidad con los Lineamientos de 2020, los cambios a la matriz de resultados hechos hasta 60 días después de que el proyecto alcanzó elegibilidad y reflejados en el siguiente PMR (periodo enero-diciembre 2013) serán tomados en cuenta para esta validación. En consecuencia, OVE se basa en los objetivos e indicadores de resultado de este PMR, sus líneas de base y metas originales.

### 3. OVE assessment by objective and rating

**Objetivo específico 1:** Profundizar el proceso de modernización de la gestión descentralizada, especialmente llegando a las Instituciones Educativas (IEs)

**Cuadro 1. Resultados logrados OE 1**

OE 1	Unidad de medida	Valor de Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	Absolute targeted increase	Actual increase	Achievement Ratio (0-1)
IEs que ejecutan los recursos financieros usando los sistemas de gestión administrativa y financiera.	IEs	0	2012	4200	0	--	--	0%
IEs que se autoevalúan a través de los indicadores de la Guía 34 para mejorar su gestión.	IEs	0	2012	4200	11,748	4200	--	0%
<b>Promedio</b>								<b>0%</b>

Fuente: OVE, con base en PCR, PMR+60 y Lineamientos de PCR 2020.

La matriz de resultados alcanzados propuesta por el PCR considera los dos indicadores de resultados planteados en la matriz de resultados de 60 días. Menciona que el primer indicador no se logró dada la modificatoria, mientras que para el segundo plantea una medición alternativa y concluye que superó la meta ampliamente.

Adicionalmente, el PCR menciona cinco indicadores auxiliares, incluidos después de la modificatoria (aunque no los incluye en la conclusión). OVE no ha considerado estos indicadores ya que no definieron una meta clara y porque en su mayoría son indicadores de producto.

Con respecto al indicador sobre autoevaluación (segundo indicador), el PCR no detalla como la nueva medición puede afectar el valor logrado. Con la reformulación, el indicador no pudo ser medido ya que la guía 34 no terminó de desarrollarse siendo absorbida por un nuevo marco. OVE no tiene suficiente información para entender si lo propuesto por las nuevas guías es similar en profundidad a lo inicialmente planteado con la guía 34 (por ejemplo, si siempre fue la idea realizar autoevaluación en todas las escuelas una vez al año, cual es la razón por la que se planteó inicialmente una meta de 4,200 escuelas). Dado que el PCR no contiene la información suficiente para justificar la inclusión de este indicador OVE no lo considera y como resultado la calificación de este OE es de insatisfactorio.

**Objetivo específico 2:** Fomentar las competencias ciudadanas y una educación para el ejercicio de los derechos humanos en la educación básica.

## 6. EFFECTIVENESS

**Cuadro 2. Resultados logrados OE 2**

<b>OE 2</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Valor de Línea de Base</b>	<b>Año Línea de Base</b>	<b>Meta Original (60 elegibilidad)</b>	<b>Resultado alcanzado PCR</b>	<b>Absolute targeted increase</b>	<b>Actual increase</b>	<b>Achievement Ratio (0-1)</b>
IEs con capacidad para el desarrollo de competencias ciudadanas y derechos humanos.	IEs	0	2012	1000	1529	1000	1529	100.0%
SEs con capacidad para acompañar a sus Instituciones Educativas en el desarrollo de competencias ciudadanas y derechos humanos.	SEs	0	2012	40	20	40	20	50.0%
Escuelas Normales Superiores con capacidad para el desarrollo de competencias ciudadanas y derechos humanos.	Escuelas	0	2012	40	8	40	8	20.0%
Artículos de investigaciones sobre clima escolar, publicados en revistas indexadas nacionales o internacionales.	Artículos	0	2012	10	0	10	0	0.0%
<b>Promedio</b>								<b>43%</b>

Fuente: OVE, con base en PCR, PMR+60 y Lineamientos de PCR 2020.

La matriz de resultados alcanzados propuesta por el PCR considera los cuatro indicadores de resultados planteados en la matriz de resultados de 60 días y menciona que fue posible reconstruir la información, a pesar de que fueron reemplazados por otros con la modificatoria. OVE acepta estos indicadores y la medición propuesta, sin embargo, el PP se hubiera beneficiado de incluir indicadores que midan las competencias ciudadanas (i.e clima de aula) en las IEs, al ser este el resultado que se buscaba. Considerando los indicadores propuestos en la PP y PCR, el nivel de logro es de 43%, y la calificación de este OE es de insatisfactorio (los indicadores incluidos después de la modificatoria no fueron incluidos por las mismas razones expuestas en el OE 1).

**Objetivo específico 3:** Aumentar el acceso y la graduación en la educación técnica y tecnológica a través del fortalecimiento de la oferta actual y generación de nueva oferta educativa de calidad.

<b>OE 3</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Valor de Línea de Base</b>	<b>Año Línea de Base</b>	<b>Meta Original (60 elegibilidad)</b>	<b>Resultado alcanzado PCR</b>	<b>Absolute targeted increase</b>	<b>Actual increase</b>	<b>Achievement Ratio (0-1)</b>
Estudiantes matriculados en los programas de los niveles técnico profesional y tecnológico que ofrecen las Alianzas.	Estudiantes	45000	2010	60000	71838	15000	26838	100%

6. EFFECTIVENESS									
Programas académicos con registro calificado que llegan a los municipios priorizados	Programas	0	2012	36	76	36	76	100.0%	
Programas académicos con registro calificado en áreas locomotoras	Programas	0	2012	15	39	15	39	100.0%	
Tasa de deserción anual para los niveles técnico profesional y tecnológico reducida	%	PCR: 22.8 LP: 24.5	2012	21.8	17.1	-2.7	-7.4	100.0%	
<b>Promedio</b>									<b>100%</b>

La matriz de resultados alcanzados propuesta por el PCR considera los cuatro indicadores de resultados planteados en la matriz de resultados de 60 días y menciona que fue posible reconstruir la información, a pesar de que la modificatoria los reemplazo por otros indicadores.

OVE acepta la medición propuesta para todos los indicadores. Para el cuarto indicador, a pesar de que no queda clara cuál es la línea de base y porque se da el cambio, el nivel de logro en ambos casos es más de 100%. A partir de estos datos, el nivel de logro es de 100% consistente con una calificación de Excelente.

#### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

La modificación reemplazó casi todos los productos inicialmente planteados por nuevos. La única modificación que afectó el logro de resultados fue el de la eliminación de la herramienta de gestión presupuestal. De acuerdo con el PCR, todos los productos nuevos lograron la meta en un 100%; sin embargo, dada la falta de definición de metas esto no pudo ser verificado por OVE.

**Basado en la calificación de insatisfactoria de dos objetivos específicos y de excelente del tercero, la calificación de OVE, de acuerdo con Lineamientos PCR de 2020, es “Insatisfactoria”.**

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

El PCR incluye un análisis de costo-beneficio ex post (CBA). Los beneficios se derivan de la estimación de potenciales ingresos futuros de los beneficiarios del programa, calculados para cada componente (en base a una serie de supuestos que serán discutidos líneas abajo) y luego agregados. En cuanto a costos, se consideró los costos reportados desde el inicio hasta el final de la operación. Este análisis asume una tasa de descuento de 12% y un horizonte temporal de 45 años. El análisis arrojó una TIR de 15.72%, superior a la tasa de descuento. No se identificó en el PCR o su respectivo anexo la realización de análisis de sensibilidad.

Si bien la administración hace el esfuerzo de realizar un análisis costo beneficio del programa, OVE identificó algunas limitaciones.

Componente 1:

## 7. EFFICIENCY

Es necesario clarificar la relación entre los productos entregados y el aumento futuro en los ingresos. El PCR y la respuesta de la administración a la validación basan el CBA de este componente en una simulación de los efectos de la intervención sobre los ingresos escolares. El PCR no brinda evidencia basada en los resultados ex-post de la intervención sobre indicadores de logro escolar que muestren algún efecto de la autoevaluación realizada una vez al año en escuelas sobre un indicador que lleve a un incremento en el ingreso futuro de los estudiantes. Por esto, OVE no puede considerar la medición propuesta por la administración para este componente.

### Componente 2:

Es necesario clarificar la relación entre contar con instituciones con capacidad para el desarrollo de competencias ciudadanas y la reducción de la tasa de deserción. El PCR no brinda evidencia sobre la mejora en el clima escolar de todas las escuelas intervenidas, sin embargo, el PCR incluye evidencia sobre 400 estudiantes que participaron específicamente de la estrategia de Generación PAZífica.

Si bien no está completamente claro que la reducción de la deserción escolar se deba a mejoras en el clima de aula (de acuerdo con la evaluación final, los indicadores para medir clima escolar de la intervención en general no pudieron ser medidos), OVE acepta que puede existir una contribución plausible a la caída en la deserción y acepta el análisis CBA de este componente por parte de la administración.

### Componente 3:

OVE considera que aumentos en el número de estudiantes graduados de los programas técnico-profesionales y tecnológicos podría haber sido un indicador más idóneo para una medición más precisa de los efectos sobre el ingreso laboral de la intervención. Sin embargo, OVE acepta el supuesto de que existe un efecto directo entre el aumento en la matrícula en los programas y un aumento en el número de graduados de los programas (asumiendo una tasa de graduación estable luego de que se amplía la oferta de los programas de capacitación) y toma en cuenta la medición CBA para este componente.

Dado los supuestos realizados, el CBA se hubiera beneficiado de incluir un análisis de sensibilidad. Además, el análisis no toma en cuenta que algunas de estas intervenciones podrían haber afectado a la misma población y sumar cada uno de los beneficios podría sobreestimar el efecto.

De acuerdo con los lineamientos para la elaboración de PCRs, el análisis de CBA debe incluir al menos el 50% de los costos. Si bien OVE no considera el cálculo realizado para el componente 1, los costos asociados al componente 2 y 3 representan el 70% de los costos. El CBA de ambos proyectos es 16.28%, superior a la tasa de descuento empleada. Sin embargo, la falta de un análisis de sensibilidad para medir la robustez de los resultados debilita el análisis propuesto.

### **OVE coincide con el rating de Satisfactorio otorgado por Administración.**

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) *Risks to continuation of outcomes*

El PCR aborda algunos riesgos técnicos, políticos y financieros. Para el componente 1, resalta la importancia de la creación del ISCE y el marco normativo, lo cual permitirá continuar con la autoevaluación en escuelas. Para el componente 2, resalta el desarrollo de mallas de aprendizaje, sin embargo, estas no se han convertido en un instrumento oficial del Ministerio de Educación (con lo cual su sostenibilidad no estaría garantizada). Para el componente 3, el desarrollo del SNET resultaría clave para asegurar que los nuevos programas incorporados a institutos técnicos se brinden y mantengan con estándares de calidad. El PCR no deja claro cómo se asegurará la sostenibilidad financiera del proyecto. De acuerdo con soportes adicionales enviados como respuesta

## 8. SUSTAINABILITY

al borrador de esta validación, la administración argumentó que “*los recursos del crédito no significaron recursos adicionales al presupuesto del MEN (los préstamos en Colombia no causan adicionalidad o incremento en el techo presupuestario), la substitución de la fuente de financiamiento se realizó con facilidad. Prueba de ello es la continuación, por parte del gobierno actual, de las intervenciones llevadas a cabo con el crédito, que quedaron incluidas en el Plan de Desarrollo 2018 - 2022. Es el caso de Jornada Única, el Día E, el Índice Sintético de Calidad, la estructuración del Sistema Nacional de Educación Terciaria y el Marco Nacional de Cualificaciones.*”

El PCR no brinda información para entender cómo se monitorearán las mejoras provistas por el préstamo (con excepción de la creación del SNET), lo cual es necesario para identificar pertinente posibles riesgos para su sostenibilidad. De acuerdo con la evaluación final del préstamo: *la falta de seguimiento a través de momentos cotidianos como la observación de clases, sumado a las respuestas evidenciadas anteriormente sobre la poca disponibilidad de docentes (menos del 15%) a desarrollar las jornadas del Día E sin necesidad de tener el ISCE, así como la aplicación de las pruebas saber 3º, 5º, y 9º en 2018, que serían el insumo del ISCE en 2019 y que por decisión del ICFES no fueron aplicadas; comprometen la sostenibilidad de esta estrategia.* Además, dicha evaluación también menciona: “*las instituciones aún no reconocen como propio el ejercicio de reflexión y en el caso de las secretarías, aunque con varias excepciones, aún están en la espera de la confirmación del Ministerio sobre el desarrollo o no de las jornadas del Día E, ya que la normatividad así lo estableció*”. Esto es aún de más importancia debido a que algunos productos no se han convertido en productos oficiales del Ministerio. De acuerdo con soportes adicionales enviados como respuesta al borrador de esta validación, la administración argumentó que buena parte de las intervenciones se han mantenido “*estos programas están incorporados en el Plan de Desarrollo 2018 – 2022 y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realiza el seguimiento respectivo a sus metas. La evidencia muestra que buena parte de las intervenciones se han mantenido y, más aún, fortalecido. La Jornada Única se ha constituido en un programa estratégico de la política educativa en educación básica, y el Marco Nacional de Cualificación en superior*”. El PCR no brinda información para entender si el resto de las intervenciones también se han mantenido, además de la jornada única y el marco nacional de cualificaciones.

Por último, el PCR no identifica como se asegurará que las SEs e IEs transmitan los conocimientos adquiridos a nuevas incorporaciones, lo cual es de vital importancia por la rotación propia del ciclo político que suelen experimentar las SEs (riesgo identificado en la LP). La evaluación final también manifiesta que, para el componente 3, el destino de los recursos financieros para el mantenimiento de los equipos adquiridos debe ser programada con los recursos de las IES, considerándolo un riesgo no mitigado. De acuerdo con soportes adicionales enviados como respuesta al borrador de esta validación, la administración argumentó que “*Las nuevas incorporaciones se realizan bajo la metodología y enfoques que se llevaron a cabo durante el programa y se mantienen en las prácticas actuales en el marco del Plan de Desarrollo 2018-2022. (...) la evidencia ha demostrado la continuación de programas estratégicos, diseñados e implementados en el marco del crédito.*”

### b) Safeguards Performance

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría B” debido a que el componente 3 podría dar lugar a la construcción o remodelación de infraestructura educativa (la cual finalmente no se dio). El proyecto desarrolló un Plan de Gestión Ambiental y Social en 2011, en respuesta al posible desarrollo de infraestructura que podría conllevar el componente 3, donde identificó riesgos/impactos y posibles acciones de mitigación. Además, el informe de supervisión de ESG de 2018 concluyó en su evaluación de riesgos que estos eran muy bajos.

OVE considera valioso el esfuerzo de la administración para sostener los resultados logrados a partir del Proyecto, sin embargo, a pesar de este avance se reconoce que aún existen riesgos asociados

## 8. SUSTAINABILITY

a la continuidad de algunas intervenciones. OVE no coincide con el rating de Exitoso otorgado por Administración y lo disminuye a Satisfactorio.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El desempeño del Proyecto en su conjunto ha sido “Parcialmente No exitoso”, como resultado de un rating de “Satisfactorio” en Relevancia, Eficiencia y Sostenibilidad, e “Insatisfactorio” en Efectividad.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

El PCR menciona diversos aciertos en el desempeño del Banco en la preparación del préstamo como el diseño de una operación sólida, adecuada a las necesidades y la realidad del país, en la que se incorporaron las mejores prácticas de proyectos similares.

OVE está parcialmente de acuerdo con estas observaciones, sin embargo, considera que el Proyecto presentó fallas en su diseño, específicamente en lo relacionado a la capacidad institucional y la realidad política, lo cual terminó afectando parcialmente el logro de los resultados, y la medición de los indicadores inicialmente propuestos. OVE califica el desempeño en la preparación como Parcialmente Insatisfactorio.

En cuanto a la calidad de la implementación, el PCR resalta la reacción rápida del Banco, la disposición de sus equipos técnicos y de apoyo, así como el diálogo permanente con el Gobierno de Colombia para reaccionar y plantear un Modificadorio que ajustara los elementos necesarios para retomar el curso del Programa. De acuerdo con el PCR, a partir de la modificación, el Banco tuvo un diálogo continuo con el país para asegurar la correcta identificación y solución de problemas. OVE concuerda parcialmente con las afirmaciones; si bien a partir de la modificación, la implementación se dio de acuerdo con lo planeado y se pudieron ejecutar casi todos los recursos, los nuevos indicadores no plantearon metas lo cual dificultó la medición de resultados. OVE califica el desempeño en la implementación como Satisfactorio.

OVE rating: Parcialmente Insatisfactorio

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

La Administración calificó el desempeño del prestatario como Satisfactorio. La Administración basa su calificación en:

- Disponibilidad del gobierno para cambios en el proyecto, dada la modificatoria.
- Alta capacidad técnica del MEN.
- Diálogo frecuente con el Banco por parte del equipo técnico.

OVE considera que muchos de los cambios que se dieron con la modificatoria se debieron a cambios en las prioridades del gobierno, que dejaron de priorizar algunas acciones inicialmente planteadas y, por ende, no permitió que el proyecto logre los resultados inicialmente planteados.

Como consecuencia, OVE no coincide con la administración y califica el desempeño del prestatario en Parcialmente Insatisfactorio.

OVE rating: Parcialmente Insatisfactorio

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

OVE concuerda con los hallazgos y recomendaciones incluidos en el PCR. Entre ellos, destacan los siguientes:

- La necesidad de realizar análisis de capacidad institucional y de riesgo de los receptores de recursos.
- Incluir componentes de divulgación de las actividades logradas, para posicionarlos en la agenda pública.
- Potenciar el involucramiento de la Unidad Ejecutora con el Organismo Ejecutor.
- Incluir a gobiernos locales y escuelas en el proceso de implementación.

En términos generales, el PCR brinda recomendaciones sobre la ejecución general del préstamo, más se hubiera beneficiado de reflexionar sobre el proceso de modificación y las lecciones aprendidas sobre cómo llevar este proceso de manera satisfactoria, y su potencial efecto en el logro de resultados.

## 13. QUALITY OF PCR

Entre las fortalezas del PCR destaca que éste se fundamentó en parte en una evaluación final del programa, la cual realizó un análisis más extenso e involucró actividades importantes de recopilación y sistematización de información de monitoreo y evaluación. Si bien el PCR cita esta evaluación final para algunas secciones, existen contradicciones con la misma en algunas secciones (por ejemplo, sostenibilidad).

En cuanto a áreas de mejora, en ocasiones no resulta muy clara la aplicación de los Lineamientos de PCR, particularmente al no apegarse a los Lineamientos al aplicar las fórmulas para determinar la calificación de efectividad (existen diferencias entre los valores brindados en el PCR con respecto a lo reportado en el anexo 4).

Además, el PCR se hubiera beneficiado de brindar una explicación más completa sobre las razones detrás de la modificación (y no únicamente de sus efectos). Asimismo, hace falta más información para comprender como se han medido los indicadores que fueron eliminados con la modificatoria y de los cuales se propuso una medición alternativa, y de una reflexión más completa de los factores que pueden afectar la sostenibilidad. En general, el PCR y la respuesta de la administración al borrador de esta validación no brindan suficiente información sobre la continuación de las iniciativas y los resultados del proyecto, algunas de las cuales se enviaron posteriormente a OVE en respuesta al borrador de la validación.

Finalmente, el análisis de costo-beneficio enfrenta importantes limitaciones en la calidad de la evidencia utilizada y el análisis realizado, basándose, en su mayor parte, en supuestos (y no en los resultados observados como producto de la intervención).

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Colombia Citizen Service Efficiency Project			
	<b>Oldest</b>	—————	—————→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	CO-L1102			
<b>Loan number(s)</b>	3154/OC-CO			
<b>Amount Approved</b>	\$20,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	None			
<b>Borrower</b>	Republic of Colombia			
<b>Executing Agency</b>	National Planning Department			
<b>Sector/Subsector</b>	Reform/Modernization of the State / Reform and Public Sector Support			
<b>Year of Approval</b>	19 March 2014			
<b>Original Closing date</b>	28 April 2020			
<b>Actual Closing date</b>	28 April 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$20,000,000		US\$16,168,106	
<b>Loan/Grant</b>	US\$20,000,000		US\$16,168,106	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
<b>Cancelled amount</b>	N/A			

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	Successful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Excellent
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Jon Rose	

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

According to the Loan Contract and Loan Proposal, the general objective of the project was “to contribute to improved quality in the management and delivery of public services.” That general objective was to be met through achievement of the following specific objectives:

1. Improve access and availability to the public services available at brick-and-mortar service centers
2. Rationalize cross-cutting processes, simplify formalities related to service delivery, and train public servants in citizen service skills
3. Obtain better value for money in public procurement and contracting

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

The project was approved with three components and activities as follows:

1. Development of Integrated Service Centers and improvement of the Senior Public Administration’s citizen communication mechanisms (at approval: \$8.663 million; at closure (PCR): \$5.095 million). This component was to support the establishment of four Integrated Service Centers within selected subnational entities; the development of business models for citizen services tailored to the size and needs of the particular population being served; design and implementation of pilot tests of a methodology for profiling demand; and design and implementation of a communication strategy to facilitate effective transmittal of information on available services.
2. Improvement of internal management and simplification of formalities (at approval: \$2.042 million; at closure (PCR): \$0.578 million). This component was to contribute to improved management within government agencies through rationalization and re-engineering of crosscutting processes within institutions; preparation and implementation of a procedural simplification methodology for selected services; dissemination and implementation of an updated Master Transaction Information System (SUIT3) at subnational levels throughout the country; and design and implementation of a plan for training public servants in citizen service skills.
3. Strengthening of the Public Procurement System (at approval: \$7.6 million; at closure (PCR): \$8.818 million). This component was to strengthen procurement process management with the aim of lowering costs and enabling more efficient delivery of services. Activities included the implementation of new services supported by e-procurement tools; preparation of market studies on goods and services with uniform technical characteristics, to support the preparation of framework agreements; and design and implementation of knowledge management strategies and development of a change management strategy.

At appraisal, \$1.695 million was allocated for administration, supervision, and contingencies, bringing total planned costs to \$20 million. There were no changes in project design after approval. Final spending on administration, supervision, and studies was \$1.445 million. Significantly less than planned was spent on the first two components, and more than planned was spent on the third component, through a formal reallocation of resources that was approved in 2018. Total actual costs were \$15.936 million. (The PCR’s cost annex states that total costs were \$15.936 million, slightly different than the \$16.168 million shown on the PCR’s data sheet.)

## 5. RELEVANCE

1. Alignment with the country's development needs: At the time of appraisal, Colombia had made a consistent institutional effort to improve the delivery of public services. Its "Prosperity for All" National Development Plan (NDP, 2010-2014) contained four major areas of focus to guide governmental action in this area: continuous improvement in the handling of requests; strengthening of civil service teams responsible for citizen services; promoting a management approach to citizen services; and integrated and coordinated initiatives to improve the citizen service channel of public entities. Although demonstrable gains had been made under this plan, survey data indicated that there was still significant room for improvement in the quality of public services, particularly given growing demand for services from citizens, the private sector, and public agencies themselves. Existing service channels did not ensure access to a full range of public services, information, and procedures tailored to the needs of users across the entire country. Shortcomings in internal management resulted in cumbersome and inefficient processes and procedures. The project responded to these needs by supporting the development of an integrated business model for citizen services based on international best practices. Similarly, the project supported implementation of the provisions of Law 1150, passed in 2007, which approved the use of Framework Price Agreements for the purchase of goods and services by public entities, as well as strengthening of institutional and governing support for the country's relatively new electronic system of public contracting, all aimed at realizing greater efficiency and transparency in public procurement as specified in the NDP. The project was strongly aligned with these provisions of the 2010-2014 NDP as well as its 2014-2018 successor NDP, which focused on closing institutional capacity gaps to further progress toward goals of transparency, inclusiveness, and efficiency of public service provision.
2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals: The Bank's country strategy with Colombia at appraisal (2012-2014) identified "government-society interaction (citizen services, e-government, public procurement)" as a priority governance challenge. The 2015-2018 country strategy similarly stressed effective public management as a key development constraint. The project was therefore consistent with Bank strategy across its lifetime. The project was also aligned with the Ninth General Capital Increase, which emphasized the importance of public institutions in promoting development, and with the Bank's institutional strategy (updated in 2020), which contains a focus on enhanced institutional capacity including the delivery of public services.
3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities): The project's design spanned multiple dimensions of public service delivery across its three components: service provision directly to citizens; managerial processes and procedures within public agencies; and public procurement processes. The planned activities were plausibly and logically linked to achievement of the specific objectives, with attention across each component to user demand, internal efficiencies, and change management. Indicators were specific, measurable, achievable, realistic, and time-bound. Given the Bank's prior experience in the country in the public services sector, the project's activities were well aligned with country needs and capacities. However, it was a shortcoming that the second objective was largely output-oriented, particularly with respect to training of civil servants.

The project was aligned with country needs and Bank strategy from approval to closure. Its vertical logic was adequate, with clear linkages between planned inputs and outputs and desired outcomes, though one of the objectives was largely output-oriented. OVE therefore agrees with Management's rating of relevance **Satisfactory**.

Relevance rating:

Satisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines.

The project reached eligibility on December 16, 2014. The MR60d is reflected in the first monitoring report, dated October 30, 2015. No adjustments were made to the indicators, baselines, or targets at MR60d through closing.

The project contained one impact indicator, three indicators to measure the first specific objective (improved access to the public services available at brick-and-mortar service centers), one indicator to measure the second specific objective (rationalized cross-cutting procedures, simplified formalities related to service delivery, and trained public servants in citizen service skills), and five indicators to measure the third specific objective (better value for money in public procurement and contracting).

**Impact:** Improvement in citizen perceptions regarding the quality of services offered by public entities in the targeted municipios. Baseline: 3 (based on possible scoring of 1-5 on a public survey conducted in seven cities). Target: 3.8. EOP: 4.7. Achievement ratio: 1.0.

**Objective 1:** Improve access and availability to the public services available at brick-and-mortar service centers

Indicator: Number of national government services offered in municipios where the Integrated Services Center model was implemented. Baseline: 238 services offered. Original target: 370. EOP: 370. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Citizens that have to make more than two visits to the Integrated Services Center to complete a single transaction. Baseline: 61.3% of citizens served. Target: 45%. EOP: 13.1%. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Citizens satisfied with the clear language and form of expression used by personnel addressing their request or requirement at the Integrated Service Center. Baseline: 44% of citizens served. Target: 80%. EOP: 80%. Achievement ratio: 1.0.

All indicators for this objective were fully achieved. The project established Integrated Service Centers in Chaparral, Tumaco, Pitalito, and Corozal, and according to the PCR, the number of procedures offered at these centers increased across the project's lifetime, the number of citizens served increased, and the average time per transaction decreased. Objective 1 is rated **Excellent**.

**Objective 2:** Rationalize cross-cutting processes, simplify formalities related to service delivery, and train public servants in citizen service skills

Indicator: Crosscutting management processes reformed and implemented at Public Administration agencies. Baseline: 0 agencies. Target: 15. EOP: 22. Achievement ratio: 1.0.

## 6. EFFECTIVENESS

Although the indicator was fully achieved, it did not measure outcomes related to training of public servants, such as enhanced skills of public servants engaged in citizen services. With this shortcoming in measurement of outcomes, Objective 2 is rated Partly **Unsatisfactory**.

### **Objective 3:** Obtain better value for money in public procurement and contracting

Indicator: Index of the perception of business owners/operators (government bidders) regarding the quality of public contracting support services they receive from the National Public Contracting Agency (based on possible scoring of 1-5). Baseline: Not specified. Target: Increase of 25% over baseline. EOP: 25%. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Competition, value for money, and controls in procurement. Baseline: PEFA PI-19 score of B. Target: B+. EOP: B. Achievement ratio: 0.

Indicator: Relative percentage reduction in the purchase price used for procurement of gasoline at national government agencies using the framework agreement, compared to a set of agencies not using the agreement. Baseline: 0. Target: 1%. EOP: 1%. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Number of agencies that use National Public Contracting Agency services for the procurement of goods under framework agreements. Baseline: 0. Target: 110. EOP: 110. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Coverage of contracting practices at the Electronic Public Contracting System. Baseline: 30% of procurements conducted by national government agencies through the Electronic Public Contracting System. Target: 80%. EOP: 80%. Achievement ratio: 1.0.

Four of the five indicators were fully achieved. The PCR notes that challenges remain with use of the electronic contracting system, including system instabilities and user-friendliness. However, it estimates that \$32.75 million was saved over the project period through use of the platform, and that procurement times decreased as well. The PEFA indicator on competition, value for money, and controls in procurement saw no change, but it was not an accurate measurement of project outcomes, and its time frame (baseline assessment in 2009, ending assessment in 2015) did not match the project's time span, creating questions of attribution. Similarly, the indicator on the purchase price of gasoline under a framework agreement did not take into account external influences on the price of gasoline. Two of the indicators – number of agencies undertaking procurement through framework agreements, and procurements run through e-procurement – were outputs rather than outcomes. While the indicator on business owner perceptions of public contracting support services reached the target, the baseline and achievement were not provided in specific terms but instead were reported only in terms of percentage increase over an unspecified baseline. With these observations and shortcomings, Objective 3 is rated **Satisfactory**.

The MR60d contained 12 output indicators. Eleven (91.7%) of these planned outputs were fully achieved, and one (the number of evaluations undertaken) was partly achieved.

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR's counterfactual analysis focuses on the upgrading of the e-procurement platform and use of framework agreements, comparing prices under the old versus new systems. It finds price reductions and time savings attributable to enhanced competition among an increased number of suppliers, reduction in information asymmetries, decreased transaction costs, and overall economies of scale.

OVE agrees with Management's rating of effectiveness **Satisfactory**.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

An ex ante cost-benefit analysis covering only the project's third component estimated the project's internal rate of return (IRR) in a downside scenario. In the worst case, the project was fully repaid in no more than six years (IRR 6 years = 20.28%), with a net present value (NPV) of \$ 19.376 million by the end of the sixth year using a discount rate of 12%. The analysis looked only at Component 3 because of its expected high return through savings in both administrative and monetary terms generated from improvements in service delivery and the implementation of more efficient tools for procurement of uniform, high-consumption goods.

The original analysis of Component 3 was not replicated, because of data limitations and also because of the extent to which fuel prices are influenced by state regulation and international markets (beyond the control of the project). The PCR presented a new analysis covering the implementation of e-procurement (representing 54.5% of total project costs), finding an IRR of 130% and NPV of \$ 32.75 million. The PCR's analysis was based on carefully specified assumptions and was repeated using savings data from different sectors (education and health), still finding high rates of return (18%, NPV \$ 16.75 million).

No analysis is provided on the project's other investments outside Component 3. Overall, the project's administrative costs were lower than originally planned, indicating reasonable operational efficiency in project implementation. OVE's Colombia [Country Program Evaluation](#) (2015-2018) found that the executing agency, the National Planning Department (DNP), did not initially have the required experience in the sector, leading to challenges getting the project off the ground. The National Public Contracting Agency acted as the de facto executing unit, and eventually project implementation proceeded at a better pace.

As the ERR from a majority of project expenditures exceeded the opportunity cost of capital, OVE disagrees with Management's rating of efficiency **Satisfactory**. OVE rates efficiency **Excellent**.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

The PCR notes ongoing capacity and political risks related to the low capacity of local entities to implement and maintain the Integrated Service Centers, possible changes in local administrations that may affect the political will of mayors to maintain the Centers' operation, capacity and technical issues related to the e-procurement platform, and the e-procurement system's complexity, which may deter local entities from its use. Recently passed laws mandating and supporting streamlining of administrative processes, dating back to the 2005 "Anti-Paperwork Law," should support the sustainability of project outcomes. The government has committed to increased investment in the e-

## 8. SUSTAINABILITY

procurement platform, with support from the Ministry of Information Technologies and Communications. The legal framework for regulation and use of price framework agreements is supported in the NDP 2019-2022. The mayors of the four cities that established Integrated Service Centers have signed 20-year agreements committing to financing their ongoing functioning, and the DNP has agreed to provide technical and advisory services to the Centers over that same time period. The PCR reports that the Centers have been working with a nascent national consumer protection network that aims to provide strategic alignment and support for their activities.

Safeguards: No environmental or social risks were associated with the project's activities. It was classified as a category "C" operation.

OVE agrees with Management's rating of sustainability **Satisfactory**.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Relevance was rated Satisfactory. There was strong alignment with Bank and country strategy and with the country's development needs, and the conceptual logic between planned inputs, outputs, and outcomes was solid, but the second objective was largely output-oriented. Effectiveness was also rated Satisfactory. The project fully achieved its objective to increase availability of services at Integrated Service Centers in four municipios, and mostly achieved the other objectives to streamline public service provision and obtain better value for money in public contracting. Efficiency was rated Excellent, with strong demonstrated returns from the project's third component. Sustainability was rated Satisfactory due to long-term financial, technical, and legislative support for project-inaugurated activities.

OVE agrees with Management's rating of Outcome **Successful**.

Outcome rating:	Successful
-----------------	------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Quality of preparation: The project drew on the Bank's prior experience in the areas of citizen services, public management, and procurement and contracting systems, including programs to develop one-stop-shop service centers in Colombia's capital district and other areas, as well as analogous technical assistance to other countries in the region. Risk assessment was thorough, focused on the risk of poor response of beneficiary entities to participation in the project and potential limits on co-financing by subnational or beneficiary entities. Probability factors and mitigation measures were thoroughly specified. The project's development logic was sound and implementation arrangements well established, and the Bank provided appropriate training activities to the work teams of the executing agencies. The M&E framework was clear and well articulated, though there were some moderate shortcomings in the construction of outcome indicators. The outcome indicators for the first objective took a broad view of "improved access," focusing appropriately not only on counting services and service centers, but also on measuring user convenience and satisfaction. The sole outcome indicator for the second objective was less successful in this regard, counting only the number of new management processes reformed or implemented without also measuring the extent to which those processes successfully enhanced simplicity or efficiency, and there was no measure of the extent to which public servants exhibited improved citizen service skills. For the third objective, the outcome indicators measured several important dimensions (price reductions, business user perceptions) relevant to the outcome of better value for money in public contracting. However, the PEFA PI-19 indicator on competition, value for money, and controls in procurement captured outcomes that were

## 10. BANK'S PERFORMANCE

beyond the scope and control of the project, and as an external assessment, its time frame did not accurately reflect achievement over the project period (the baseline was 2009 and endline was 2015). The indicator on the purchase price of gasoline under the framework agreement was also influenced by factors outside the project's control (regulatory and international market factors). In addition, two of the indicators under the third objective were outputs rather than outcomes (number of agencies producing goods under framework agreements, and percentage of public procurements under the Electronic Public Contracting System).

Quality of preparation rating: Satisfactory

The Bank team carried out supervision missions in a timely manner, with appropriate staffing and particular attention to challenges related to institutional capacity, risk management, and internal and external financial controls. No issues were identified that required formal action plans, and there were no changes to the results matrix. Funds were reallocated across components in 2018 to facilitate achievement of intended results.

Quality of implementation rating: Satisfactory

OVE agrees with Management's rating of Bank performance **Satisfactory**.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The DNP (first and second components) and the National Public Contracting Agency (third component) were the formal executors of the project. The DNP was designated as the overall project coordinator, and a DNP planning and monitoring specialist was responsible for coordinating M&E and issuing six-monthly consolidated status reports to the Bank. The project was supported by the DNP's administrative, financial, and legal departments. The PCR reports that DNP had the requisite institutional capacity to execute the project throughout its lifetime, but the CPE (noted above) found that the DNP appropriately recognized the need for greater initial involvement of the National Public Contracting Agency. Under this dual arrangement, project execution improved after having been briefly classified as a problem project. The M&E system was implemented as outlined in the M&E plan, and its reporting was used to inform the 2018 reallocation of resources among components. Audits were clean and on time.

OVE agrees with Management's rating of Borrower performance **Satisfactory**.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 52-53) offers findings and recommendations along several dimensions: design, M&E, capacity building, and prioritization. Each is well structured and derived directly from project experience. The most compelling findings center around the need to specify carefully the roles and responsibilities of participants in project activities, the importance of setting interim progress milestones (especially for infrastructure and information technology investments), and the need to take into account both capacity and political will when selecting and managing participating entities. OVE adds a lesson that outcome indicators should be carefully constructed to measure outcomes (rather than outputs) that are attributable to project-financed activities.

### **13. QUALITY OF PCR**

The PCR follows the 2020 guidelines. It covers all aspects of project performance in a candid, concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes. Its data are internally consistent, and consistent with supporting documents and matrices. It carefully provides the sources of data and analysis for each outcome indicator. The counterfactual analysis is detailed, objective-specific, informed by relevant literature, and of high quality. The PCR's findings and recommendations should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country, and for extending the results of this project into the future; they are well derived from evidence and analysis in the main text of the document.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>									
<b>Project Name:</b>	Primer préstamo individual bajo la línea de crédito condicional multisectorial para proyectos de inversión: fortalecimiento fiscal y del gasto en inversión pública en Barranquilla								
	Oldest		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>					
<b>Number of Operation</b>	3392/OC-CO								
<b>Loan number(s)</b>	CO-L1133								
<b>Amount Approved</b>	US\$100.000.000,00								
<b>Lending Instrument</b>	Línea de crédito condicional multisectorial (CCLIP) para proyectos de inversión - Primer préstamo individual								
<b>Co-financiers (if any)</b>	-								
<b>Borrower</b>	Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER)								
<b>Executing Agency</b>	Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER)								
<b>Sector/Subsector</b>	División de Gestión Fiscal (FMM)/ Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD)								
<b>Year of Approval</b>	2014								
<b>Original Closing date</b>	2020								
<b>Actual Closing date</b>	2020								
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>							
<b>Total Project Cost</b>	US\$100,000,000 (IDB US\$100,000,000)		US\$99,999,000 (IDB US\$99,999,000)						
<b>Loan/Grant</b>	US\$100,000,000		US\$99,999,000						
<b>Co-financing</b>	-		-						
<b>Cancelled amount</b>	-		US\$1,000						
<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>									
	<b>Rating</b>								
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>							
<b>Overall</b>	Highly Unsuccessful	Highly Unsuccessful							
<b>Relevance</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory							
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory							
<b>Efficiency</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory							
<b>Sustainability</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory							
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Unsatisfactory							
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory							
<b>Quality of PCR</b>	Poor								
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Luisa Riveros								
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose								

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El objetivo general de la primera operación de la Línea de Crédito Condicional (CCLIP) fue contribuir a la mejora de la sostenibilidad fiscal y urbana de la Alcaldía del Distrito de Barranquilla. Los objetivos específicos fueron:

1. Mejorar el desempeño fiscal en términos de ingresos;
2. Aumentar la accesibilidad peatonal y vial, la cobertura de servicios de atención primaria de salud y desarrollo infantil temprano a hogares en los barrios precarios de la ciudad;
3. Aumentar el acceso de la población a áreas verdes de calidad; y
4. Modernizar la gestión de la información para mejorar la movilidad vehicular y la atención y prevención a emergencias ocasionadas por riesgos ambientales.

La propuesta de préstamo (PP), el contrato y el PCR no varían en la identificación de los objetivos general y específicos originales<sup>1</sup>. Sin embargo, el préstamo fue modificado formalmente con aprobación del Directorio el 14 de diciembre de 2017. La propuesta de modificación mantuvo solo dos objetivos específicos y los reformuló, quedando de la siguiente manera:

- 1) [Mejorar] el desempeño fiscal de las Entidades Territoriales en términos de ingresos; y
- 2) [Mejorar] el desarrollo urbano en el Distrito de Barranquilla y su área de influencia

La sección de componentes del proyecto tiene los detalles de la justificación de la modificación aprobada por el directorio ejecutivo y como se vieron ajustados los componentes. Para propósitos de esta validación, en la sección de Efectividad, OVE, coincidiendo con el PCR, considerará estos dos objetivos específicos – 1) y 2) – con los nuevos indicadores que se incluyeron.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

1. El programa comprendía tres componentes por un costo total de US\$100 millones.

*Componente 1.* Mejora de la gestión fiscal (hasta US\$8,5 millones): mejorar la generación y la administración de ingresos propios. Las actividades asociadas fueron: (i) actualización del catastro inmobiliario y un programa de mejora de la cultura del impuesto predial; (ii) desarrollo de un sistema de información para cruzar bases de datos para mejorar la eficiencia recaudatoria; (iii) capacitación de los funcionarios para la fiscalización de tributos; y (iv) estudio para revisar de la política tributaria municipal municipales.

*Componente 2.* Desarrollo urbano (hasta US\$64,5 millones): mejorar las condiciones de habitabilidad de la población de menores ingresos que habita en barrios sub-normales y la calidad de los espacios públicos recreativos. Las actividades se englobaron en dos: el mejoramiento integral de zonas barriales (MIZB) – pavimentación de vías, construcción de ciclo-rutas, readecuación de parques barriales, y construcción de equipamientos sociales. La segunda es la readecuación de parques públicos – su diseño y adecuación, estructuración y desarrollo de programas de mantenimiento; y la estructuración y ejecución de actividades pedagógicas para los usuarios.

*Componente 3.* Apoyo a la mejora de la gestión de la información para el monitoreo de la ciudad (hasta US\$25 millones): modernizar la gestión de la información de la ciudad. Las acciones de este componente contribuirán a la mejora de la movilidad vehicular y la atención y prevención a emergencias ocasionadas por riesgos ambientales, mediante la construcción e implementación de un IOCC – lo que incluye su plan integrado de operación, la infraestructura tecnológica, así como para el monitoreo, vigilancia y medición, y el diseño e implementación de un simulacro de riesgo ambiental.

<sup>1</sup> Solo parece haber un error tipográfico en el PCR – página 7 – ya que, además de los cuatro objetivos específicos coincidentes con la PP, se incluyen los tres componentes de la operación. De hecho, estos luego se usan en la Tabla 1.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

2. El primer programa (de ocho) de la CCLIP alcanzó elegibilidad el 10 de diciembre de 2015; de acuerdo con las Guías de PCR de 2020, los cambios en la matriz de resultados (MR) registrados hasta agosto de 2016 serían referencias válidas para el reporte de resultados. Hubo modificaciones a la MR incluida en la propuesta de préstamo frente a la versión de la MR en el PMR+60 – ver sección de Efectividad.

Además, el préstamo fue modificado formalmente por [solicitud](#) de FINDETER (31 de agosto de 2017), luego de la aprobación del Directorio el 14 de diciembre de 2017. Fueron dos las justificaciones la solicitud, de acuerdo con la propuesta de modificación al préstamo ([PR-4243-1](#)). Por un lado, nuevas prioridades de inversión del Distrito de Barranquilla<sup>2</sup>; por otro lado, la necesidad de alcanzar un mayor impacto al incluir nuevos beneficiarios en el área de influencia del Distrito de Barranquilla<sup>3</sup>, y en casos particulares al Departamento del Atlántico junto a sus entidades descentralizadas y empresas de servicios públicos. Los siguientes fueron los cambios aprobados:

Categorías de inversión (Costo en millones de \$US)	Presupuesto original	Presupuesto modificado
Componente 1: Mejora de la gestión fiscal	8.5	6
Componente 2: Desarrollo urbano	64.5	92
Componente 3: Apoyo a la mejora de la gestión de la información para el monitoreo de la ciudad	25	0
Administración, monitoreo y evaluación del programa	1.8	1.8
Auditoría	0.2	0.2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Propuesta de modificación del préstamo PR-4243-1.

Esas modificaciones, además, se tradujeron en cambios en la MR: según el PCR, se simplificó con indicadores más generales y se incluyeron nuevos indicadores asociados a la financiación de obras de mejoramiento de vivienda y construcción, o mejoramiento de equipamientos recreativos y culturales, relacionados al Componente 2 del Programa. Una discusión más detallada se hará en la sección de Efectividad. Por último, hay una cancelación de US\$1.000 (con fecha del 13 de noviembre de 2019) que solicita FINDETER, según dice el [comunicado](#), considerando que el contrato de préstamo alcanzó un nivel de ejecución correspondiente al 99.9% y para la entidad ejecutora fue difícil identificar proyectos elegibles que pudieran ser reconocidos en el marco del contrato, en materia de Mejora de la Gestión Fiscal en el Distrito de Barranquilla. Además, menciona la carta, algunas de las iniciativas propuestas inicialmente por el Distrito, asociadas a la actualización del catastro inmobiliario y la mejora de la cultura del impuesto predial, fueron financiadas con recursos propios.

#### 5. RELEVANCE

1. El programa respondía a las necesidades de desarrollo del país al momento de su formulación en lo relacionado con los desafíos de las entidades territoriales por la dependencia de las transferencias del gobierno central, el bajo nivel de recaudación, la baja efectividad de la inversión pública y el déficit de infraestructura y servicios públicos. El *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014: Prosperidad para Todos* priorizó atender lo anterior con el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, mediante lineamientos estratégicos en materia de descentralización y énfasis en el fortalecimiento de los ingresos de recaudación y de las reglas de responsabilidad fiscal. Además, los objetivos de la estrategia del PND de vivienda y ciudades amables – complementado con el plan de consolidación del sistema de ciudades – incluyeron el desarrollo de programas de renovación urbana, mejoramiento integral de barrios y sistemas de movilidad eficiente. Lo anterior tuvo el fin de atender el logro de un desarrollo territorial integral y a solucionar la presencia de asentamientos precarios en

<sup>2</sup> El comunicado de FINDETER solicitó incluir actividades tendientes a mejorar la gestión del gasto público, especificar las actividades elegibles en el componente urbano y eliminar otras actividades por haber sido financiadas parcialmente con recursos propios.

<sup>3</sup> El cambio buscaba beneficiar a los residentes del Distrito de Barranquilla, del municipio de Galapa, del municipio de Malambo, del municipio de Puerto Colombia y del municipio de Soledad.

## 5. RELEVANCE

las zonas periféricas de las ciudades. El *Plan de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*, dio continuidad a la política de buen gobierno, con la orientación al fortalecimiento de capacidades de gestión territorial, consolidando las diferentes fases de la gestión de las finanzas públicas territoriales: planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación. También se dio continuidad al plan de consolidación del sistema de ciudades amables y sostenibles para el impulso del desarrollo urbano. Y es que, en ese momento, persistían desafíos para garantizar proyectos de vivienda integrales a través de la oferta de mejores espacios públicos y equipamientos sociales y colectivos; también en términos de movilidad. Diagnósticos más recientes, incluido el del PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” muestran que no se han resuelto los retos de una planeación municipal articulada que permita la existencia de equipamientos supramunicipales y de servicios públicos regionales. En el caso de Barranquilla, el préstamo atendió los desafíos al momento de la aprobación: (i) en cuanto a la generación de ingresos y de capacidades para gestionar el gasto y la inversión pública; (ii) un surgimiento de barrios periféricos sub-normales en localidades que concentraban alrededor del 77% de los hogares de la ciudad con marcadas carencias en infraestructura y servicios.

2. El programa estuvo alineado con objetivos de las tres Estrategias del BID con el País (EBP) en su formulación, implementación, así como al cierre. También estuvo alineado con los objetivos institucionales del Grupo BID.

- EBP 2012-2014: al momento de su formulación, la operación estuvo alineada con tres objetivos de la EBP: 1. *“Implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano”*; 2. *“Hacer que el país sea más resistente a los desastres mediante la mejora del marco regulatorio, de políticas e institucional para la gestión de riesgos”*; 3. *“Fortalecer aún más la responsabilidad fiscal subnacional”*; y 4. *“Incrementar el esfuerzo tributario subnacional”*.
- EBP 2015-2018: Durante su ejecución, el programa estuvo alineado con los objetivos estratégicos de 1. *“Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y reducir los costos de transacción en la economía”*; 2. *“Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado”*; y 3. *“Fortalecer la resiliencia de la infraestructura al cambio climático”*.
- EBP 2019-2022: En su cierre, el proyecto se mantuvo alineado con el objetivo de *“Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, reducir los costos de transacción en la economía y mejorar el posicionamiento internacional de los bienes producidos en Colombia”*. Además, se alineó con el objetivo de *“Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado”*, en especial con incrementar los ingresos del Estado. La alineación con el área de cambio climático se perdió pues las prioridades del objetivo y los resultados esperados cambiaron.

El proyecto también respondió a los objetivos del Grupo BID, alineándose con la Estrategia Institucional para el Noveno Aumento General de los Recursos de 2010 (AB-2764), dentro de las siguientes prioridades sectoriales: 1. *Infraestructura para la competitividad y el bienestar social*; 2. *Instituciones para el crecimiento y el bienestar social*; y 3. *Protección del medio ambiente, respuestas al cambio climático, promover la energía renovable y seguridad*.

3. En su *diseño*, el programa no consideró completamente las realidades del país. Según el CPE de Colombia 2015-2018 persisten en las ciudades problemas de pre-inversión, relativo al elevado coste de los estudios que es difícil de justificar en el corto horizonte de acción que tienen las administraciones de las alcaldías (4 años). Además, no se tuvo en cuenta la naturaleza y objetivo del organismo ejecutor FINDETER. Como lo menciona el mismo CPE, pese a tener una fuerte capacidad de ejecución, FINDETER no es una institución de planeación y no tiene dicho mandato entre sus funciones (lo cual dificulta el soporte y desarrollo de planes). De hecho, aunque con la inclusión de FINDETER la nación permitió que las entidades territoriales trabajaran con banca internacional sin darles garantía soberana directa – por el uso como intermediario de un banco de segundo piso – esa instancia adicional afectó la eficiencia de la operación. En primer lugar, el diseño original contemplaba contar con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) que permitiera otorgar garantía soberana a la deuda de los gobiernos locales cuando se financiaba mediante la operación, sin embargo, eso no fue posible; por el contrario, el MHCP dio la garantía soberana a FINDETER lo

## 5. RELEVANCE

cual no resultó ser competitivo en el mercado financiero ya que los costos de financiamiento para las ciudades – en particular Barranquilla – incorporaron las tasas de intermediación de la banca local y de FINDETER<sup>4</sup>. Además, el reconocimiento de operaciones para desembolso resultó complejo (y costoso) por la falta de estandarización en el proceso de levantamiento y revisión de los documentos de soporte para el reembolso por parte del BID. El programa tampoco se encontraba enmarcado una política de gobierno, con lo cual no existió un compromiso por parte de las ciudades de utilizar el mecanismo.

En la *implementación*, el programa se vio afectado por la modificación al contrato. Parte de la justificación fue ampliar la cobertura al área de influencia del Distrito de Barranquilla: distrito de Barranquilla, del municipio de Galapa, del municipio de Malambo, del municipio de Puerto Colombia y del municipio de Soledad; y en casos particulares al Departamento del Atlántico junto a sus entidades descentralizadas y empresas de servicios públicos). No obstante, de acuerdo con la evaluación final del programa, no hay desembolsos a las otras entidades territoriales incluidas debido a: (1) falta de proyectos ajustados a políticas de contratación BID y (2) limitaciones sobre el tipo de inversiones que, si bien se ajustaban a los planes de obras de Barranquilla, no necesariamente pueden responder a las necesidades de cada entidad territorial. Una consecuencia adicional de la modificación, que afectó la lógica vertical del programa, fue la cancelación y cambio de más de la mitad de los productos (ver sección de Efectividad).

En conclusión, aunque el programa estuvo alineado con las necesidades del país, así como con los objetivos estratégicos y corporativos del Banco, la lógica vertical del proyecto se vio impactada por aspectos de diseño del proyecto, que estuvo parcialmente alineado con las realidades del país: procedimientos de las entidades territoriales, características del organismo ejecutor y competitividad de las condiciones del préstamo. En la implementación, la modificación al contrato impactó de manera importante el logro de los objetivos debido a la cancelación de más de la mitad de los productos. En este contexto, OVE otorga una calificación de Parcialmente Insatisfactorio, lo que coincide con la calificación del PCR para Relevancia según la Administración que fue Parcialmente Insatisfactorio.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

1. El PCR fue preparado usando las Guías para PCR de 2020 y validado por OVE usando la misma Guía.
2. El programa alcanzó elegibilidad el 10 de diciembre de 2015. Hubo modificaciones a la matriz de resultados (MR) incluida en la propuesta de préstamo frente a la versión de la MR en el PMR+60 (lo cual no se menciona en el PCR).

Sin embargo, lo anterior no afecta la evaluación de efectividad ya que el préstamo fue modificado formalmente por aprobación del Directorio el 14 de diciembre de 2017, con lo cual los objetivos e indicadores para evaluar la efectividad cambiaron: “*Luego de la modificación aprobada por Directorio en el año 2018, se realiza una asignación de fondos que únicamente permite considerar los primeros dos objetivos específicos mencionados*”. La evaluación de resultados en esa sección se apega a aquellos indicadores incluidos en la propuesta de modificación – entre los cuales solo se mantiene uno de los originales (el primero).

Para propósitos de esta validación, OVE considerará estos dos objetivos específicos – 1) y 2) – con los nuevos indicadores que se incluyeron. Además, organizará los indicadores de resultado bajo cada uno de esos objetivos ya que no se presentan así en la MR de la propuesta de modificación.

<sup>4</sup> El CPE de Colombia 2015-2018 indica que *la ciudad en base a sus planes de desarrollo municipal se dirige al sistema bancario para financiar su plan de inversiones; luego la banca local que le da el crédito a su vez utiliza fondeo de FINDETER a través de una operación de redescuento. El BID ex post, y bajo ciertos criterios de elegibilidad, desembolsa a FINDETER los fondos colocados*.

## 6. EFFECTIVENESS

Objetivo específico 1: [Mejorar] el desempeño fiscal de las entidades territoriales en términos de ingresos

En la MR de la propuesta de modificación El PCR reporta un indicador de resultado que informa sobre el logro del primer objetivo específico. Ese es el único indicador que se mantiene de la propuesta de préstamo original.

Indicador	Línea de Base	Meta	Resultado alcanzado	% Alcanzado PCR	% Alcanzado OVE
1.1 Índice de Desempeño Fiscal (IDF) de las Entidades Territoriales	80.70	84	80.8	3.03	3.03

Según el PCR, el objetivo específico 1 no fue cumplido, debido a que no se identificaron proyectos elegibles por el BID y pasibles de ser reconocidos en el marco del contrato de préstamo; además, parte de las iniciativas se financiaron con recursos locales. Este objetivo se vio afectado por la modificación del préstamo: se cancelaron tres de los cuatro productos que permitían cumplir este resultado. En la CPE de Colombia 2015-2018, OVE menciona además que “*la evaluación [intermedia] también comenta que será difícil hacer una atribución directa de los cambios en el indicador de desempeño fiscal a las acciones del Banco* [...] “*ya que, a pesar de que se lograran llevar a cabo todas las acciones para 2019, la evaluación del cambio en el indicador para 2020 sería tanto apresurada, como compleja en cuanto a establecer una relación directa con la intervención*”.

Teniendo en cuenta que la meta del indicador planteado para medir este objetivo específico se alcanzó en solo un 3.03%, OVE otorga una calificación de cumplimiento para el objetivo específico 1 de Insatisfactorio.

Objetivo específico 2: [Mejorar] el desarrollo urbano en el Distrito de Barranquilla y su área de influencia

En la MR de la propuesta de modificación El PCR reporta siete indicadores de resultado que informan sobre el logro del segundo objetivo específico. De esos, los indicadores 2.1-2.3 y 2.4 están en línea con los planteados en la propuesta de préstamo; en ese documento lo que se planteó fue una mayor desagregación de cada uno. Los demás indicadores son introducidos con la modificación al contrato y no son cercanos o consistentes con los iniciales (2.4, 2.6 y 2.7).

Indicador	Línea de Base	Meta	Resultado alcanzado	% Alcanzado PCR	% Alcanzado OVE
2.1 Porcentaje del valor de mercado del m <sup>2</sup> de predios frente a las vías construidas o rehabilitadas	0 (%)	20	59.99	299.95	100*
2.2 Porcentaje del valor de mercado del m <sup>2</sup> de predios frente a los espacios públicos construidos o mejorados	0 (%)	10	91.20	912	100*
2.3 Porcentaje de hogares con condiciones precarias de habitabilidad	12.28 (%)	11.32	10.38	197.9	100
2.4 Número de árboles sembrados o resembrados	0	2,000	ND	ND	ND
2.5 Porcentaje del valor de mercado del m <sup>2</sup> de predios en el área de influencia (*) de proyectos de servicios públicos	0 (%)	20	ND	ND	ND
2.6 Tasa de cobertura bruta (transición, básica y media)	80.93 (%)	92.30	92.62	85	85.22*
2.7 Personas que acceden a escuelas de formación artística, y centros culturales y deportivos (*)	3,354	11,000	15,926	164	100*

ND: no disponible

\* Las metas alcanzadas no son atribuibles al programa.

Los indicadores 2.1 y 2.2 alcanzaron y superaron sus metas. Según el PCR *el aumento en el valor predial, el cual estuvo acorde a la información del valor catastral de la ciudad reportado en el Informe de Gestión para cierre de Gobierno 2016-2019, pudo obedecer a tres causales principales: (i) el auge*

## 6. EFFECTIVENESS

inmobiliario registrado en los últimos años; (ii) el registro de la totalidad de los predios en la base catastral y actualización de uso de cada predio; (iii) las obras ejecutadas como la canalización de arroyos, infraestructura de parques y vías. Esta última causa es la que guarda mayor relación con la ejecución de los recursos del préstamo. Lo anterior solo muestra una causalidad débil y no es posible atribuir al programa los resultados alcanzados. En cuanto al indicador 2.3, el PCR no hace mención en absoluto de las razones por las que se alcanzó y superó la meta, sin embargo, uno de los productos que el proyecto entregó fueron viviendas de bajos ingresos mejoradas lo cual estaría ligado al logro en la reducción del porcentaje de hogares con condiciones precarias de habitabilidad. Adicionalmente, el PCR no reporta evidencia sobre los resultados 2.4 y 2.5 porque “no se cuenta con datos pasibles de ser utilizados para evaluar el logro de la meta propuesta”. Vale anotar que el indicador 2.4 es uno de producto, no de resultado. Por otra parte, el PCR no es claro en la atribución de los resultados para los indicadores 2.6 y 2.7. Al revisar los productos entregados que se asocian a este objetivo, es claro que ninguno está relacionado con estos resultados y no es posible establecer atribución creíble. Por lo anterior, los porcentajes alcanzados no se toman como logros del proyecto.

Teniendo en cuenta que no hay evidencia sobre los resultados 2.4 y 2.5; que los resultados 2.1, 2.2, 2.6 y 2.7 no son atribuibles al programa; y que solo el resultado 2.3 se logró, OVE otorga una calificación de cumplimiento para el objetivo específico 2 de Insatisfactorio.

### Ajustes a los productos esperados

La modificación al préstamo fue aprobada formalmente por del Directorio el 14 de diciembre de 2017. Con ella se eliminaron objetivos, resultados y productos. En el componente 1 se cancelaron tres de los cuatro productos que permitían cumplir este resultado: a. sistema de información para el cruzamiento de las bases de datos con la base DIAN diseñado e implementado; b. talleres de capacitación en catastro y fiscalización de tributos realizados; y c. estudios para la actualización de bases grabables y definición de alícuotas elaborados. En el componente 2, de los ocho productos, se mantuvieron solo dos de los originales (aunque no sus metas) y los otros seis se modificaron. Por ejemplo, la construcción de centros de desarrollo infantil y de puntos de atención de salud oportuna se cancelaron, así como las ciclorutas. Los productos del componente 3 fueron cancelados en su totalidad. La cancelación y el cambio en metas de productos clave afectó la lógica del proyecto y, por lo tanto, el logro de los resultados (ver sección de Relevancia, lógica vertical para más detalles).

Teniendo en cuenta que el objetivo específico 1 no se logró, junto con la falta de evidencia y de atribución del programa a los logros evidenciados en los indicadores asociados al objetivo específico 2, OVE califica el criterio de efectividad como Insatisfactorio, lo que coincide con la calificación de la Administración.

Effectiveness rating:

Unsatisfactory

## 7. EFFICIENCY

La sección de eficiencia presenta una muy breve descripción de los índices de Desempeño de Costos (CPI) y de Desempeño de Plazos (SPI), presentando su evolución histórica.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Desembolsos acumulados como proporción del monto total	0.14	0.19	0.39	0.92	1	1
Calificación PMR	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
CPI	1.00	1.34	0.90	0.92	1.21	1.21
CPI(a)	1.00	1.34	0.74	0.74	0.92	1.00
SPI	1.00	1.00	0.92	1.38	1.24	1.24
SPI(a)	1.00	1.00	0.91	1.10	0.94	1.00

Sin embargo, el PCR no discute una justificación creíble de por qué un CBA o CEA no fue factible. Asimismo, no hay un análisis de retrasos y sobrecostos (CTOA) – ni mención a éste; OVE entiende que esto se debe a que no hubo retrasos ni sobrecostos en la ejecución del préstamo. Sin embargo, la sección de eficiencia se habría podido beneficiar de información adicional sobre la ejecución del programa y sus desafíos. Así como de referenciar los detalles de las razones detrás de las principales

## 7. EFFICIENCY

diferencias entre los planes físicos y financieros vs. la ejecución física y financiera durante el ciclo de vida del proyecto.

Dentro de la documentación que OVE encontró en Convergencia, los informes semestrales tienen información que, por ejemplo, explica dificultades que enfrentó la implementación de la operación:

- El informe de seguimiento del segundo semestre de 2015 reportó que los trámites para efectuar el desembolso fueron realizados sin contratiempos para la ejecución del Programa; sin embargo, hubo un cambio de administración en el Distrito de Barranquilla, razón por la cual, luego de la elegibilidad del préstamo, se estaba trabajando en la identificación de los proyectos que se financiarían con cargo al crédito dentro de los próximos cuatro años.
- El informe de seguimiento del primer semestre de 2017 reportó que hubo dificultades para el reconocimiento de operaciones, principalmente por la imposibilidad de declarar gastos elegibles a través de patrimonios autónomos y la obligación contractual de realizar los desembolsos contra pagos efectivamente realizados por el Distrito de Barranquilla. Según el informe, eso llevó a FINDETER a estudiar la posibilidad de solicitar modificaciones al Contrato de Préstamo con el fin de ampliar las Entidades Beneficiarias del Crédito, de manera que incluya al Distrito de Barranquilla, sus entidades descentralizadas, sus empresas de servicios públicos y el Departamento del Atlántico, así como ampliar los sectores financiables a mejoramiento de vivienda, escenarios deportivos y servicios públicos.
- En el informe de seguimiento del segundo semestre de 2018 se señala como dificultad para el reconocimiento de operaciones la modalidad de desembolsos seleccionada por FINDETER para la ejecución del préstamo, que difirió del modelo de negocio de la entidad teniendo en cuenta el proceso con el Banco (revisión contractual, pagos, certificaciones de no protesta, de consulta, permisos y evaluación ambiental y social) para que los gastos sean elegibles frente al Banco).

Además, dentro de la documentación de la operación, OVE encontró dentro de la solicitud de modificación que uno de los puntos incluidos fue permitir que FINDETER realizara las evaluaciones de medio término, final y ex-post del programa. El último registro al respecto de la evaluación ex-post es del 15 de marzo de 2018 en Convergencia, en el que se reporta que “*el análisis costo beneficio será efectuado sobre los componentes de mejoramiento de barrios y readecuación de parques públicos. Los estudios de evaluación económica ex post buscarán responder si el Programa, mediante las obras de inversión realizadas, ha logrado aumentar: i) el valor de las viviendas en los barrios intervenidos por el plan de mejoramiento, y ii) el valor de las viviendas localizadas en el área de influencia de los parques readecuados*”. Luego, en la sección de desempeño del prestatario en el PCR (pág. 21), el PCR menciona que “*el organismo ejecutor ha cumplido con la presentación de los informes de seguimiento, sin embargo, frente al levantamiento de información requerida para una evaluación ex – post del programa, no se evidencia hasta el momento, que se haya iniciado la gestión necesaria para ello. Esto podría limitar el desarrollo de las evaluaciones ex – post que intentaran medir el cambio en el valor de mercado de los predios cercanos a las obras realizadas con recursos del préstamo. En este sentido, tal como se mencionó en la evaluación intermedia, se sugiere iniciar el proceso de levantamiento de información*”. Finalmente, el CPE 2015-2018 concluyó que el proceso de recibir los préstamos de FINDETER fue ineficiente, resultando en costos mayores para el gobierno local por efecto de los costos de intermediación y por la profundización del mercado financiero colombiano que ha permitido a las ciudades acceder a crédito del sector privado en condiciones competitivas en el mercado financiero. Adicionalmente, el reconocimiento de operaciones para desembolso resultó complejo (y costoso) por la falta de estandarización en el proceso de levantamiento y revisión de los documentos de soporte para el reembolso por parte del BID, ya que las intervenciones que fueron presentadas para financiación ya habían sido ejecutadas o contratadas.

A pesar de la inexistencia de un análisis de eficiencia con alguna de las metodologías señaladas en las Guías para PCR de 2020, la anterior información - disponible en los sistemas de información del Banco - se habría podido incluir como evidencia adicional dentro de la sección de Eficiencia. Considerando la falta de una justificación creíble de por qué un CBA o CEA no fue factible, y habiendo

## 7. EFFICIENCY

información disponible relacionada con la eficiencia que no se incluyó y que da más detalles sobre la diferencia entre lo planificado y lo ejecutado, OVE otorga una calificación de Insatisfactorio, lo que difiere de la calificación del PCR para Eficiencia según la Administración, la cual fue Parcialmente Insatisfactoria.

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### Riesgos a la continuación de resultados

El PCR no presenta una “evaluación de las condiciones que podrían influir en la continuación de los resultados ya alcanzados y el logro de los resultados futuros esperados durante el ciclo de vida del proyecto”, como lo indican las Guías para PCR de 2020. El contenido de esta sección se limita al reporte de riesgos ambientales y sociales.

En la propuesta de préstamo se menciona que la sostenibilidad de las acciones del programa se identificó con un riesgo bajo dado que las acciones del Componente 2, hacen parte de un programa más amplio de la ADB el cual contempla recursos para el mantenimiento de las obras. Frente a este punto el PCR no reporta información alguna, sin embargo, la [evaluación final](#) de la operación indica que: “respecto a la sostenibilidad de las obras o intervenciones ejecutadas con recursos del préstamo, se identificó que, una de las principales preocupaciones de la administración distrital ha sido la apropiación y mantenimiento de las obras [...]. En este sentido se evidencia un gran reto de parte de la administración para garantizar los recursos necesarios para el mantenimiento de la infraestructura construida”.

### 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 el PCR, sobre los trece proyectos reconocidos bajo el CCLIP CO-L1133, cuatro fueron categorizados con riesgo B-Medio y nueve fueron categorizados como riesgo C-Bajo. El PCR continúa indicando que, de esos proyectos, diez fueron reconocidos por el BID y contaron con las correctas medidas de manejo según los impactos sociales y ambientales identificados, además de cumplir con la normatividad social y ambiental nacional vigente. No hay información sobre los tres proyectos restantes. Adicionalmente FINDETER – como el Organismo Ejecutor – asumió compromisos para asegurar el cumplimiento de las salvaguardas definidas para cada uno de los proyectos, además de los requerimientos ambientales y sociales de la Nación y del Distrito de Barranquilla. Según el PCR, FINDETER utilizó el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), además del propio Sistema de Análisis de Riesgos Ambientales y Sociales (SARAS) para evaluar las operaciones de la CCLIP.

De acuerdo con la política OP-703 de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas, la operación incluyó un Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), ya que podría causar impactos ambientales negativos asociados con la construcción durante el período de ejecución de las obras. Al cierre del proyecto, el reporte de calificación de riesgo ambiental y social ([ESRR](#) de septiembre 30 de 2021<sup>5</sup>) determinó una calificación general de riesgo ambiental y social *Sustancial* debido a que *el programa se ha implementado en áreas urbanas en contextos económicos vulnerables [...] y algunas de las áreas a ser intervenidas, confrontan un alto índice de criminalidad y violencia*. Adicionalmente, el resultado de la calificación del desempeño de las salvaguardias fue *Satisfactorio*. Según este reporte, FINDETER presentó un informe consolidado de cierre de los proyectos en el que se realizó una evaluación de todos los proyectos identificando que no se tienen pasivos ambientales y sociales. Además, los proyectos se han desarrollado en áreas urbanas, han implementado medidas de mitigación apropiadas para evitar impactos sociales y ambientales a la población; no han implicado

<sup>5</sup> Los resultados reportados en el PCR corresponden a un informe del 16 de julio de 2021. Para esta validación OVE toma los datos más actualizados encontrados en Convergencia.

## 8. SUSTAINABILITY

impactos indirectos y FINDETER está mejorando su sistema de gestión ambiental y social, según lo recomendado en las misiones de supervisión.

Sin embargo, vale la pena señalar que en el reporte [ESRR](#) del 26 de octubre de 2020, se reporta que la calificación general de riesgo ambiental y social fue *Sustancial* ya que, si bien los riesgos de los proyectos financiados a esa fecha eran moderados, la modificación del programa con la inclusión de proyectos de salud y otras actividades para la emergencia COVID-19 define una categorización de riesgo sustancial. Esto se debe a la gestión de residuos peligrosos y los riesgos asociados al contexto de la pandemia.

En conclusión, dado la incertidumbre frente al mantenimiento de la infraestructura construida y la falta de información sobre el manejo de los riesgos ambientales que introdujo la modificación del programa con la inclusión de proyectos de salud y otras actividades para la emergencia COVID-19) OVE otorga una calificación de *Insatisfactorio*, lo que coincide con la calificación del PCR para Sostenibilidad según la Administración.

Sustainability rating:	Unsatisfactory
------------------------	----------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El programa estuvo alineado con las necesidades del país, así como con los objetivos estratégicos y corporativos del Banco, sin embargo, la lógica vertical del proyecto se vio impactada por aspectos de diseño del proyecto pues estuvo solo parcialmente alineado con las realidades del país: procedimientos de las entidades territoriales, características del organismo ejecutor y competitividad de las condiciones del préstamo. En la implementación, la modificación al contrato impactó de manera importante el logro de los objetivos debido a la cancelación de más de la mitad de los productos. El logro de los objetivos del proyecto también se vio limitado por la modificación del préstamo; el objetivo específico 1 no se logró, y la falta de evidencia y de atribución del programa afectó a los logros evidenciados en los indicadores asociados al objetivo específico 2. Por otro lado, aunque no hubo extensiones en el contrato, hubo dificultades en la implementación en cuanto al reconocimiento de operaciones, principalmente por la imposibilidad de declarar gastos elegibles a través de patrimonios autónomos, así como dificultades para el reconocimiento de operaciones en la modalidad de desembolsos seleccionada por FINDETER para la ejecución del préstamo, que difirió del modelo de negocio de la entidad.

En conclusión, como resultado de una calificación Parcialmente *Insatisfactoria* en Relevancia e *Insatisfactoria* en los criterios de Efectividad, Eficiencia y Sostenibilidad, el desempeño general del programa fue *Altamente No Exitosa*, lo cual concuerda con la calificación del PCR según la Administración la cual fue *Altamente No Exitosa*.

Outcome rating:	Highly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

- Calidad de la preparación:** El diseño del programa no consideró la pertinencia del esquema de intermediación del crédito dirigido a Barranquilla, una ciudad con alta capacidad de endeudamiento y buena calificación de riesgo que puede acceder a mejores tasas con la banca comercial. La modificación del proyecto también demostró falencias del diseño original. A lo anterior se sumó la definición de un marco de monitoreo y evaluación complejo, con 22 indicadores de resultado (nueve agregados con subdivisiones basadas en las zonas a intervenir y diferentes líneas de base), y 15 indicadores de producto – versión inicial de la propuesta de préstamo, para el cual no se tuvo en cuenta la disponibilidad de información y la capacidad instalada de las entidades territoriales para la gestión de estos (el grado de especificidad generaba dificultades para la medición de indicadores, ya que implicaba contar, por ejemplo, con información histórica de los valores prediales alrededor de cada una de las obras). Finalmente,

## 10. BANK'S PERFORMANCE

como se mencionó en la sección de sostenibilidad, hubo una identificación limitada de los riesgos relacionados con la sostenibilidad de las acciones del programa (cambio de gobierno previsto y el reto de parte de la administración distrital para garantizar los recursos necesarios para el mantenimiento de la infraestructura construida). Vale la pena anotar dentro de lo positivo, que una buena práctica fue la creación de gerencias que ejerzan la interlocución con el Organismo Ejecutor y el BID, y que soporten la articulación entre entidades que generan proyectos complementarios.

Calificación de la calidad de la preparación: *Insatisfactoria*.

2. **Calidad de la implementación:** De acuerdo con el PCR, el Banco cumplió su rol de supervisión, garantizando el cumplimiento de las normas, disposiciones y procedimientos establecidas en lo referente a las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el BID (GN-2350-9). Además, el Banco hizo un reporte ESRR en línea con los requerimientos medioambientales y sociales (E&S). Sin embargo, no hubo una supervisión adecuada por parte del Banco que identificara a tiempo el rezago en las acciones del Organismo Ejecutor para llevar a cabo el monitoreo del programa que permitiera hacer la evaluación de medio término de manera oportuna (FINDETER solicitó una extensión del plazo para su entrega por un año y medio<sup>6,7</sup>) así como la evaluación económica ex-post. Adicionalmente, la modificación al proyecto afectó la lógica vertical del componente 2.

Calificación de la calidad de la implementación: *Parcialmente insatisfactoria*.

Teniendo en cuenta lo anterior, OVE califica el desempeño del Banco como Insatisfactorio, lo cual difiere de la calificación de la Administración, que fue Satisfactoria. OVE no concuerda con esa calificación considerando las fallas de diseño del programa en lo que respecta a su alcance, la deficiencia en la pertinencia del esquema de intermediación y en la identificación de riesgos, así como por las debilidades en la formulación del marco de monitoreo. Además, aunque en la implementación el Banco garantizó el cumplimiento de las normas, disposiciones y procedimientos establecidas en lo referente a las políticas de adquisición y a las de selección y contratación de consultores, la inadecuada supervisión en lo referente al monitoreo por parte del Organismo Ejecutor y la MR sufrió cambios importantes.

Bank's performance rating:

Unsatisfactory

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR menciona que el prestatario presentó un desempeño satisfactorio debido a que: (i) la gestión realizada llevó a que el desembolso de recursos finalice dentro del plazo acordado para la operación; (ii) la gestión comercial encaminó el programa hacia el cumplimiento de las metas propuestas, fundamentalmente en el componente de desarrollo urbano; y (iii) los esfuerzos de Findeter por consolidar un equipo técnico con la cualificación exigida por el BID. Eso ha garantizado el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y financieros, así como todo lo relacionado con la gestión social y ambiental. Adicionalmente, el PCR menciona que el prestatario cumplió con la presentación de los informes de seguimiento pero que “*por el cumplimiento anticipado de los desembolsos, resultó evidente un rezago en el levantamiento de estos datos*”. Por lo demás, el PCR es escueto y no reporta el desempeño del prestatario en todas las ocho dimensiones indicadas por las Guías para PCR de 2020.

OVE encontró evidencia adicional sobre el desempeño del prestatario, aunque insuficiente para subsanar la falta de evidencia incluida en el PCR:

<sup>6</sup> [Solicitud de extensión](#) I de enero de 2017, avalando plazo para entrega hasta diciembre de 2017.

<sup>7</sup> [Solicitud de extensión](#) II de noviembre de 2017, avalando plazo para entrega hasta junio de 2018.

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

1. El prestatario debería fortalecer las estrategias de gestión social (adopción de un plan de reasentamiento y compensación) para casos en que las obras puedan expulsar a ciertos grupos.
2. El prestatario debe iniciar cuanto antes las acciones de monitoreo relacionadas con la información requerida para realizar de manera oportuna las evaluaciones incluidas en el plan de monitoreo y evaluación.
3. En los PMR se reportó que el aumento en los costos por inflación o apreciación del tipo de cambio podrían reducir el alcance de los productos del Programa, pero por ser un riesgo de nivel bajo, el Banco no incluyó medidas de mitigación. No obstante, prestatario cubrió el riesgo cambiario a través de la utilización de instrumentos derivados, especialmente *forward non-delivery*.

Considerando que hubo deficiencias en el desempeño del prestatario en cuanto al monitoreo del programa y las estrategias de gestión social, además de una autoevaluación de la Administración que no cubrió todas las dimensiones relevantes – más aun cuando esta es la primera de una serie de ocho operaciones – OVE difiere de la calificación Satisfactoria otorgada en el PCR y lo califica como Parcialmente Insatisfactorio.

Borrower's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR identifica numerosas lecciones aprendidas en tres dimensiones: técnico-sectorial, organizacional, y gestión fiduciaria y de riesgos. Las lecciones son relevantes, responden a los desafíos que enfrentó el proyecto y dan información sobre lo que podría replicarse en las siguientes operaciones del CCLIP y otros proyectos en contextos similares. Entre las principales se encuentran:

1. El Organismo Ejecutor debe iniciar cuanto antes las acciones de monitoreo relacionadas con la información requerida para realizar de manera oportuna las evaluaciones incluidas en el plan de monitoreo y evaluación. Además, se debe trabajar en la definición de indicadores que tengan en cuenta la disponibilidad de información y la capacidad instalada de las entidades territoriales para la gestión de estos.
2. La misión socioambiental del programa recomendó que el Organismo Ejecutor fortalezca las estrategias de gestión social (adopción de un plan de reasentamiento y compensación) para casos en que las obras puedan expulsar a ciertos grupos.
3. Promover en las entidades territoriales estrategias de cuidado, mantenimiento y apropiación de las obras para que su administración sea percibida como cercana a la ciudadanía.
4. El modelo de gerencia de ciudad usado en Barranquilla mostró resultados importantes en términos de articulación. Para futuras operaciones es una buena práctica promover la creación de gerencias que ejerzan la interlocución con el Organismo Ejecutor y el BID, y que soporten la articulación entre entidades que generan proyectos complementarios.
5. Revisar y clarificar las funciones de Comité Ejecutivo, pues no fueron claras para los actores clave. En el PCR se propone orientar este comité a la definición de líneas de inversión y aprobación de montos para cada línea de crédito.
6. Revisar la pertinencia del esquema de intermediación del crédito cuando se trata de ciudades con alta capacidad de endeudamiento y buena calificación de riesgo, ya que éstas pueden acceder mejores tasas negociadas directamente con la banca comercial<sup>8</sup>.
7. Revisar los montos límites para que tengan su aplicación de manera diferencial acorde con la categoría del municipio, así como evaluar el contexto de los territorios a los cuales se les otorga el préstamo, con el fin de dirigir las líneas de financiación a rubros que históricamente hayan sido financiados con recursos de deuda.

<sup>8</sup>

Ver nota al pie #4.

### 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó utilizando las Guías para PCR de 2020 pero no se adhiere fielmente a sus lineamientos, especialmente porque es escaso en la presentación de evidencia en la mayoría de sus secciones. No hay un análisis crítico del diseño y de los problemas surgidos durante la ejecución, por el contrario, el PCR se centra en mencionar que no hubo extensiones en la ejecución del programa. En general, a lo largo del reporte la información es insuficiente aun cuando en los sistemas del Banco se registró evidencia que habría permitido robustecer la presentación de hallazgos y su análisis. El análisis de efectividad es escaso y no presenta evidencia suficiente sobre los logros del proyecto ni profundiza en la atribución de los resultados a las acciones y productos del programa. El análisis de eficiencia es una muy breve descripción de la evolución histórica de los índices de Desempeño de Costos (CPI) y de Desempeño de Plazos (SPI) sin embargo, no discute una justificación creíble de por qué un CBA o CEA no fue factible. Asimismo, no hay un análisis de retrasos y sobrecostos (CTOA) – ni mención a éste. En la sección de sostenibilidad no hay información suficiente para determinar si los riesgos que OVE encontró en esta validación fueron mitigados. El análisis de hallazgos y recomendaciones responde a los desafíos que enfrentó el proyecto y contribuye al aprendizaje para operaciones del CCLIP y otros proyectos futuros en contextos similares. Finalmente, el PCR es escueto en la calificación del Banco y no reporta el desempeño del prestatario en las ocho dimensiones indicadas por las Guías para PCR de 2020. Teniendo en cuenta lo anterior, OVE califica la calidad del PCR como *Pobre*.

PCR Quality Rating:	Poor
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>						
<b>Project Name:</b>	RENEWABLE ENERGY FINANCING PROGRAM FOR THE NON INTERCONNECTED ZONES					
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>		
<b>Number of Operation</b>	CO-L1161					
<b>Loan number(s)</b>	3661/TC-CO					
<b>Amount Approved</b>	US\$9,265,000					
<b>Lending Instrument</b>	Global Credit Operation (GCR)					
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A					
<b>Borrower</b>	Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (BANCOLDEX)					
<b>Executing Agency</b>	BANCOLDEX					
<b>Sector/Subsector</b>	Conectividad, Mercados y Finanzas – CMF/IFD					
<b>Year of Approval</b>	February 25, 2016					
<b>Original Closing date</b>	March 9, 2021					
<b>Actual Closing date</b>	March 9, 2021					
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>			
<b>Total Project Cost</b>	US\$9,250,000 (IDB US\$9,250,000)		US\$9,250,000 (IDB US\$9,250,000)			
<b>Loan/Grant</b>	US\$9,250,000<IDB Loan >		US\$9,250,000<IDB Loan >			
<b>Co-financing</b>						
Cancelled amount						

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Richard Carlos Worden	
<b>Reviewed by:</b>	Veronica Gonzalez Diez	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The original statement of objective in Loan Document (LD) is as follows: To promote and increase private investments in RE generation in the ZNIs and isolated localities while reducing GHG emissions. This will be achieved by granting long-term financing in adequate conditions to private investors.

The PCR subtly rephrased the general objective to “promover generación eléctrica a base de ER en las ZNI y localidades aisladas y, paralelamente, reducir las emisiones de GEI” and the specific objective to “Incrementar la inversión privada en generación eléctrica a base de ER a través del otorgamiento de financiamiento a largo plazo en condiciones adecuadas”.

OVE notes that the results chain in the LP (para 1.44) considers the amount of financing allocated as an output. However, based on the additional information provided by management in its response to OVE’s draft validation, OVE agrees that increasing access to long term financing for private sector investors in RE, could be considered as another objective of the project. Therefore, OVE will evaluate against the following two specific objectives (SO):

- (i) To promote and increase private sector investments in RE generation in the ZNIs and isolated localities while reducing GHG emission
- (ii) To increase access to long term finance by private sector investors in RE

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The program’s sole component was US\$9.265 million in long-term capital from the Clean Technology Fund (CTF) to a second-tier Colombian bank (Bancóldex) so it could extend on-lending to local financial institutions (IFIs) to provide sub-loans at adequate terms and maturity for the investment needs of eligible private sector firms interested in undertaking RE investment sub-projects in the ZNIs.

There were no changes to the objectives or results indicators’ targets after Board approval of the project.

The financial support of individual RE sub-projects funded by the program was proposed to be complemented with resources (of up to US\$10 million) from an existing IDB loan with Bancóldex (2949/OC-CO) and a non-reimbursable TC from the CTF for US\$500,000 (ATN/TC-15364-CO) to ensure replication of the program, and to support its overall execution, promotion, monitoring and evaluation, and social and environmental risk management activities.

### 5. RELEVANCE

#### (a) Alignment with country development needs

The program’s objectives clearly addressed a critical bottleneck in Colombia’s socially equitable development by providing capital intended to attract private sector investment in non-interconnected zones (ZNIs in Spanish), largely populated by poor, isolated communities in rural areas of the country. The PCR stated that the *Plan Nacional de Desarrollo (PND 2014-2018)* established the goal of increasing the coverage and improving the quality of electricity service of over half a million citizens living in rural areas in accordance with the Ministry of Mines and Energy’s (UPME/MME) rural electrification plan (PERS) for that purpose. In terms of the relevance of the program at closing in 2020, *three (3) of the 13 “pactos”* in Colombia’s *PND 2018-2022* were directly related to continuing to increase the use of alternative “green” energy sources to generate electricity in underserved rural parts of the country. The government of Colombia also maintained its commitment to reduce GHG by 51% by 2030. Nonetheless, the implementation of the program showed that it seemed to have overestimated the readiness of the demand for the type of technologies and financing lines offered.

## 5. RELEVANCE

### (b) Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate goals

In terms of the project's alignment with the Bank's Country Strategy (CS) for Colombia, the PCR accurately described in detail the relevance both at the project's approval and closing, as expressed in the 2015-2018 and 2019-2022 country strategies.

At approval, the program was aligned with the CS 2015-2018 (document GN-2832), specifically with the strategic objectives of "increasing equitable access to quality basic services", and the transversal goal of promoting green growth that prioritized actions to adapt to climate change. The strategy included among its policy proposals to increase access to credit through supply and demand stimuli, expand second-tier funding to underserved sectors, improve financing terms, and promote non-financial lending services. At closure, the program was aligned with CS 2019-2022 by contributing directly to the strategic objectives of "increasing equitable access to quality basic services" and aligning with the challenge of climate change as one of the transversal themes.

### (c) Vertical logic (alignment of project design with country realities).

The vertical logic of the program is clear in the LD. The program's design is consistent with the country's needs to provide electricity solutions for the ZNI and to increase the participation of the ER in the ZIN, leveraging private investment while reducing GHG emissions. Yet, as mentioned in the effectiveness section, some of the assumptions regarding the type of projects and the type or technologies to be financed resulted in an overestimation of the GEI's reduction targets. The program's design was also consistent with the need of providing access to financing with the financial conditions (tenor and interest rate) of the CTF which was not available in the local market. Yet, there are some inconsistencies in the way the expected outcomes and outputs are presented in the LD (Tabla 1) and the PCR (Figura 1). The project also seemed to have overestimated the readiness of the demand for the financing lines. The selection of BANCOLDEX as the borrower and implementing agency was sound in terms of their long track record of working with the IDB as a well-established second-tier national development bank working with IFIs. Backing that up was the credit line guaranteed by Colombia's Superintendency of Finance monitoring BANCOLDEX's fiduciary and operational activities in accordance with the program's Credit Regulations that had previously been agreed upon with IDB. Finally, there were no changes in the design of the program during implementation, and funds were disbursed ahead of schedule, supporting the argument that the program's design facilitated its execution.

Thus, while the program was generally aligned with the IDB's and country's priorities, it overestimated the readiness of the local financial market's demand for RE investments even on the attractive financial terms offered, revealing a shortcoming in the alignment with country realities. In addition, there are some inconsistencies on the terms used in the vertical logic, as presented in the LP and PCR. Therefore, OVE rates Relevance as Satisfactory, while the PCR rated it as Excellent.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The original RM in the LD contained only one objective as stated in section 3. It "identified an Expected Impact" (to reduce GHG emissions in the ZNI by using RE sources of generation) and four "Expected Results" or indicators to measure achievement of the project objective. The PMR+60days did not modify any indicators, baselines and/or targets.

The PCR subtly rephrased the general objective to "promover generación eléctrica a base de ER en las ZNI y localidades aisladas y, paralelamente, reducir las emisiones de GEI" and the specific objective to "Incrementar la inversión privada en generación eléctrica a base de ER a través del otorgamiento de financiamiento a largo plazo en condiciones adecuadas". It maintained the four expected results (indicators) from the LD and added two new result indicators.

## 6. EFFECTIVENESS

As mentioned in section 3, for the purpose of this validation, OVE evaluates against the following two Specific Objectives: (i) to promote and increase private sector investments in RE generation in the ZNIs and isolated localities while reducing GHG emission; (ii) to increase access to long term finance by private sector investors in RE.

**Table 1: Results achieved**

Specific Objectives	Indicators	Baseline Value	Target	EOP	achievement (as a %)
SO1. To promote and increase private investments in RE generation in the ZNIs and isolated localities while reducing GHG emissions	1. RE generated by project beneficiary firms	9.4 GWh	47.6 GWh	26.93 GWh	46%
	2. Average hours of electricity provided to localities by RE in ZNIs	13	15	16	100%
	3. Reduced GHG emissions from project-financed projects	25.05	64.9	39.6	37%
	4. Additional [private equity] investment leveraged by program beneficiaries	0.03	8.7	10	100%
SO 2. To improve access to long term finance by private investors in RE generation	5. Relevant portfolio balance for ZNI projects	0	9.2	9.9	100%

**SO1: To increase private investments in RE generation in the ZNIs and isolated localities while reducing GHG emissions**

The first indicator (RE generated by project beneficiary firms) was only partially achieved (17.5 gigawatt hours (GWh)) added to the existing 9.4 GWh, or less than half (45.9%) of the target of 38.2 GWh expected increase in RE electricity generated in ZNIs. This increase in RE was fully attributable to the project's intervention. The PCR mentions that "the determination of the target, at the design phase, was based on a series of assumptions related to the type of the projects that would be financed with program resources. At closing, it was found that some of the assumptions used led to an overestimation of the target. In particular: (i) a portfolio of projects with different technologies (i.e. small hydroelectric plants, biomass and hybrid systems) than what was materialized in the Program (primarily solar), which have lower capacity factors; (ii) it was assumed that all projects would supply communities, while many of the financed projects were self-supply for specific facilities (such as schools) that consume much less energy; and (iii) it was assumed that the financed investments would begin to produce benefits in the first year of the program, when in fact the projects entered into operation much later due to difficulties inherent to the scarce infrastructure in the area, difficulties in accessing them, and the time required for the dissemination of the line to the potential investors.

The second indicator (average hours of electricity provided to localities by RE in ZNIs) was fully achieved, surpassing the targeted increase of 2.2 hours/day by 0.6 hours/day.

The third SO (to reduce GHG emissions from project-financed projects) was only partially achieved. GHG emissions were reduced by 14.55 metric tons of CO<sub>2</sub> emissions equivalent (tCO<sub>2</sub>e), only 36.5% of the targeted reduction of 39.85 tCO<sub>2</sub>e. These reductions are attributable to the project since they were based on calculated CO<sub>2</sub> reductions based on the electricity actually generated by project-financed sub-projects.

The fourth indicator (additional [private equity] investment leveraged by program beneficiaries) was fully achieved, exceeding by US\$1.5 million the target set of US\$8.7 million with US\$2.82 million coming from Bancoldex and the other US\$7.38 million coming from five financed RE sub-projects (US\$10.2 million total). These private equity funds are thus fully attributable to the project and based

## 6. EFFECTIVENESS

on past experience in Colombia's financial sector lending policies, would likely not have occurred without the IDB's concessional financial support.

The overall achievement ratio for SO1 is 71% so it is rated **Partly Unsatisfactory**

SO2: To improve access to long term finance by private investors in RE generation

The fifth indicator (balance of relevant portfolio of bankable RE sub-projects in ZNIs) was measured and fully achieved at the level of a second-tier bank. No related information was presented in the PCR for first tier banks..

The overall achievement ration for SO2 is 100% so it is rated **Excellent**. To further demonstrate the project's effects on improving the financial conditions for RE investors, the PCR presented an indicator at the FI level (lending tenors, which does not have an adequate target) and two additional indicators at the sub-loan level: weighted average tenor and discount rate of the CTF program compared with other Bancoldex credit lines. Both sub-loan level indicators showing trends in the intended direction. According to the PCR, the concessionality of the CTF resources translated into special conditions that adequately reached the final beneficiary of the credit, which makes it possible to link a financial incentive that mitigates the risk perception of the financiers with the capacity of the program to make financing viable for investments in RE. These conditions were not found in commercial banks prior to the start of the program, so the PCR argues that these loans and, therefore, the direct results of the investments financed by them would not have occurred in the absence of the program.

Overall, attribution was plausible for all indicators considered

The PCR rated Effectiveness as "Satisfactory" using the averaged achievement ratio for all six indicators (including the lending tenor). OVE rates SO1 as PU (achievement ratio = 0.71) and SO2 as Excellent (achievement ration = 1).—Thus, OVE does not concur with Management on the Effectiveness rating as Satisfactory and rates it as Partly Unsatisfactory.

Effectiveness rating:	<b>Partly Unsatisfactory</b>
-----------------------	------------------------------

## 7. EFFICIENCY

An *ex-ante* CBA was conducted comparing the streams of up-front capital costs and operational costs over the estimated 25-year lifespan of the financed sub-projects with the estimated "private" and social benefits gained by making those investments in RE instead of continuing to rely upon diesel fuels to provide the vast majority (97%) of electricity used by households and communities in the ZNIs. The CBA included the estimated social benefits of avoided CO<sub>2</sub> emissions ("abatement costs") projected over this period of time at market prices, comparing the "with" and "without" project scenarios, and using a 12% discount rate to arrive at the NPV of those streams of costs and benefits. Sensitivity analyses were conducted on two key inputs: the on-going operational costs of electricity generated by diesel and RE sources, and the share or "distribution" of RE sources broken down by type (i.e., 30% for hybrid solar-diesel plants, 30% for solar, and 20% for small hydropower (SHP) and biomass plants each). The NPV of discounted estimated net benefits (US\$33.27 million) exceeded the invested capital (US\$19.46 million).

The PCR calculated an *ex-post* CBA (Annex 2). For this exercise, the cash flows were estimated and subsequently discounted over a 20-year horizon, using a discount rate of 12% to calculate the NPV. Likewise, a sensitivity analysis was carried out showing that the program net benefit is resilient to changes in market prices of carbon emission certificates and diesel. The economic analysis for the proposed intervention presents the value of the net benefits obtained by comparing the cost savings of investing in RE instead of diesel plants, calculating the monetized value of reduced CO<sub>2</sub> emissions, fuel expenses and energy saving operating costs avoided by generation of RE. Assumptions are

## 7. EFFICIENCY

clearly described. The projected energy generation is the basis of the net benefits and costs cash flows. Values of generation are based in historic data of energy production until December 2020; these values have been extrapolated to cover the lifetime of the investments financed (20 years). Investment costs are equivalent to total relevant portfolio, 12.08 M USD, which were invested to promote 7 projects (6 solar and 1 small hydro) located in the ZNI. The conclusion of the analysis suggests that the net benefits of the program are valued at US\$21.6 million with an internal rate of return of 51.5%. The results of this analysis support the argument that credit funds were used in an efficient way, as the net present value of savings from investing in RE projects, added to the value of its environmental externalities, offset in the long run the high investment costs compared to diesel generation.

The efficiency section of the PCR presents sound data on CBA based on relevant assumptions that allow to support the efficiency rating as Excellent, and OVE concurs with Management's rating.

Efficiency rating:	<b>Excellent</b>
--------------------	------------------

## 8. SUSTAINABILITY

There is no reason to doubt that the electricity generated and the stream of benefits they produce, such as the abated CO<sub>2</sub> emissions from diesel sources they replace, will not continue for the next 20 – 25 years of their productive lifespans as RE sources typically require very little maintenance and few replacement parts. In addition, from a financial perspective, the PCR points out that the default rate on the 10 financed sub-projects was zero, and that the volume of credit for such RE sub-projects has increased nearly 30% while interest rates have dropped 221 base points (although the timeframes of changes was not mentioned). According to a report produced by Bancoldex, the RE project contributed to the consolidation of Bancoldex's business strategy to combine its own capital with loans from multi-laterals to benefit private sector financing of other ER sub-projects inZNIs and connect them via power purchase agreements (PPA) with Colombia's national electrical grid system (SIN). Finally, the PCR points out that a new IDB project (CO-L1258) was being prepared with US\$ 45 million in financial support to assist with additional RE sub-projects. However, only a very small proportion of those funds and the project's strategic focus are destined for ZNIs.

Given the pilot nature of this project aiming at generating lessons and scaling up financing solutions for RE projects, a main risk to the program's sustainability is if the government's efforts to provide further incentives for private investments are delayed or reversed, then their replication could be impacted, as this would reduce the attractiveness for operators to invest in RE in the ZNIs. The intention of the complementary CT package (ATN/TC-15364-CO) was to support knowledge gaps and promote contractual arrangements and other good practices that would reinforce demand for lines of credit to a pipeline of bankable projects. However, although the PCR states that the RE project's pipeline for Bancoldex exceeded UD\$75 million, there was no information provided in the PCR regarding whether the project had the "demonstration effect" as suggested.

### Safeguard Compliance

Since the project was a FI project, it was not classified according to the environmental and social risks that the construction and operation of financed RE sub-projects might have in ZNIs. The only risks identified *ex-ante* in the Environmental and Social Management System and Report (ESMS/EMSR) were minor to moderate risks associated with small-scale construction, land use change, occupational health and safety, and GHG emission leakage. The 2019 PMR and Safeguard Supervision Report rated SG performance as Partly Satisfactory due to Bancoldex's delays in hiring a SG specialist and in developing a supervision program. This situation was resolved in 2020. Thus, given that the facilities built were small in scale (with the sole exception of the 12+ GWh of power generated by the small hydropower project developed by All Supplies S.A.S.), and that new E&S tools and protocols (called SARAS) were eventually developed and implemented by Bancoldex with IDB's assistance, it is credible that supervision by Bancoldex and the IDB determined that implementation was conducted

## 8. SUSTAINABILITY

in compliance with those requirements. Thus, OVE concurs with the PCR's assessment of Sustainability as **Satisfactory**.

Sustainability rating:	<b>Satisfactory</b>
------------------------	---------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

OVE rates Relevance Satisfactory (PCR Excellent), Effectiveness Partly Unsatisfactory (PCR Satisfactory), Efficiency Excellent and Sustainability Satisfactory. Based on these ratings, OVE rates overall project outcome as Partly Successful (PCR Successful)

Outcome rating:	<b>Partly Successful</b>
-----------------	--------------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality of preparation: Satisfactory*

The Bank identified Colombia's development priorities and needs accurately as well as selected an appropriate, willing, and capable borrower and implementing agency in Bancoldex. The development objective was well-stated and the project well-structured with a single component. While the expected impacts and results provided a satisfactory means by which to measure whether those objectives, impacts, and results were achieved, facilitating the project's evaluation, they might have been too ambitious given the types and scale of the sub-projects financed by the project. The scheduling of disbursements, time required to construct RE facilities, and timing of expected results were also too ambitious given the uncertainty surrounding the specific sub-projects to be financed, and some unresolved ancillary regulatory and financial issues involved in financing novel RE technologies being rolled out in Colombia at the time of this "proof of concept" type project. Thus, OVE assesses the quality of preparation as **Satisfactory** since it considers these factors to have been moderate shortcomings in project design.

### *Quality of implementation: Satisfactory*

The Project was relatively simple to implement, and thus there was very little in the way of major adjustments to be made or challenges to be overcome. The one notable exception to this was the need for Bancoldex to strengthen its existing environmental and social (E&S) safeguards system (SARAS) to monitor and assess compliance for specifically tailored ER sub-projects. That appears to have been accomplished satisfactorily. Disbursements were delayed the first two years of implementation, but then were quickly fulfilled ahead of schedule as sub-projects overcame the initial uncertainty regarding regulatory, technological, and financial issues. The rapid speed with which sub-projects became viable after these start-up delays may account for why project indicator targets and timelines were not formally adjusted as part of restructuring, but no reason is given for not doing so.

Finally, the Bank proactively took full advantage of the package of technical cooperation (CO-T1409) that was offered as a complement to the project's financial support. This technical assistance supported Colombia's domestic financial sector develop novel financing approaches for RE sub-projects, clarifying criteria for determining "bankable" sub-projects, and creating new instruments to assess financial as well as E&S risks. Therefore, OVE concurs with management's assessment of the Bank's implementation of the project and rates the Bank's performance during implementation as "**Satisfactory**".

OVE rates the Bank's overall performance as **Satisfactory**

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The Borrower (Bancoldex) dutifully discharged its responsibilities as the implementing agency by identifying viable RE sub-projects and removing financial and regulatory obstacles to their implementation. Even if with some delays, Bancoldex developed E&S safeguard policies and

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

protocols specifically for RE projects, and eventually complied with all reporting requirements of the IDB. Bancoldex also created a permanent group within its organization dedicated solely to developing new programs and lines of financing for “green projects” that have gone well beyond what was required to implement this project, demonstrating beyond any doubt their commitment not only to this project, but to the further development of other “green” projects.

Therefore, OVE rated Borrower's performance as **Satisfactory**.

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR identified nine challenges across five “dimensions.” Of those, five challenges fell under the heading of “technical-sectoral” dimension. While the challenges were specific to this project, the recommendations offered were more generic and applicable to a broad range of similar “framework” projects in which the specific investments or activities of sub-projects is not known at the time of their preparation and approval. For example, perhaps the most important challenge identified in the PCR was the need to have more “flexible” set of indicators, or at least, targets in future interventions with IF since the portfolio is not completely known ex-ante. In fact, assumptions behind the distribution of projects to be financed (type of technology, size of the projects) determined a selection of indicators and targets that ended up negatively impacting the project’s effectiveness ratings (given the different distribution of projects effectively financed). The recommendation to basically “more carefully evaluate” them in the future glossed over the reality of the situation that there are no ‘easy’ answers or solutions to this challenge inherent to projects in which specific interventions are not known, where new technologies or approaches to tackling difficult problems are being deployed, or where only a small sub-set of the full range of interventions are used to estimate total expected outcomes.

Of the remaining eight challenges and recommendations provided, the other most noteworthy ones were the potential utility of identifying additional impacts or results of individual investments, such as the educational or health benefits of smaller investments in schools or clinics, even when those investments may not generate as much electricity (in this case) as other, larger investments. Also, the need to support the institutional capacity of first tier institutions in two key areas: strengthening of their SARAS, and the evaluation of structured power generation projects under the project finance modality.

Thus, overall, OVE found the “lessons learned” section of this PCR to have been relevant and useful to a wide cross-section of projects in the future. The lessons were both comprehensive and specific to this project, while the recommendations were more broadly applicable.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR complied with the 2020 Guidelines in most ways. It provided comprehensive coverage of the extent to which outcomes of all the objectives, indicators, and their targets were achieved. The interpretation of the general and specific objectives in the PCR differed slightly from the Loan Proposal, but they measured all original indicators against its original targets. The PCR added supplementary indicators to demonstrate how the program provided long term financing conditions, but these indicators did not measure the program objective as originally defined and did not have targets. All assessments were presented with supporting data and evidence. The PCR performed a sound CBA to assess efficiency. The PCR was thorough and reflective, offering logical and honest assessments of how overly ambitious indicator targets in emerging domestic financial “green” markets in Colombia contributed to not reaching some of the indicator targets. The lessons learned section was insightful and forthright. The only shortcoming identified is the lack of data at the level of the first-tier banks. Therefore, OVE rates the Quality of the PCR as **Good**.

PCR Quality Rating:	<b>Good</b>
---------------------	-------------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>						
<b>Project Name:</b>	Programa de Desarrollo Eléctrico 2012-2016 (Proyecto Hidroeléctrico Reventazón-PHR-y otras inversiones)					
	<b>Oldest</b>	—————	—————→	<b>Most recent (For PBL series)</b>		
<b>Number of Operation</b>	CR-L1049					
<b>Loan number(s)</b>	2747/OC-CR					
<b>Amount Approved</b>	250,000,000					
<b>Lending Instrument</b>	INV (Préstamo de Inversión)					
<b>Co-financiers (if any)</b>						
<b>Borrower</b>	Instituto Costarricense de Electricidad - ICE (Government)					
<b>Executing Agency</b>	Instituto Costarricense de Electricidad – ICE (Government)					
<b>Sector/Subsector</b>	Energy/New Hydropower Projects					
<b>Year of Approval</b>	2012					
<b>Original Closing date</b>	10/31/2017					
<b>Actual Closing date</b>	7/11/2020					
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>			
<b>Total Project Cost</b>	US\$291,700,000 (IDB US\$250,000,000, GO US\$41,700,000)		US\$291,700,000 (IDB US\$250,000,000, GO US\$41,700,000)			
<b>Loan/Grant</b>						
<b>Co-financing</b>						
Cancelled amount						

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Highly successful	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Poor
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Roni Szwedzki	
<b>Reviewed by:</b>	Jose Ignacio Sembler	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

Esta es la segunda operación individual (CR-L1049) bajo la Línea CCLIPP (CR-X1005) para proyectos de inversión del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

El fin de la Línea CCLIP y de esta Segunda Operación fue contribuir al crecimiento económico, a incrementar la competitividad de la economía y el bienestar de la sociedad.

El objetivo del programa tanto en la propuesta como contrato de préstamo fue: “atender el crecimiento de la demanda de energía eléctrica, manteniendo niveles adecuados de calidad, confiabilidad y costo, mediante el financiamiento de inversiones en generación (incluyendo el apoyo al Proyecto Hidroeléctrico Reventazón - PHR), y otras inversiones en transmisión y distribución eléctrica”.

El Objetivo Específico definido en el PCR que también se encontraba en la matriz de resultados de la propuesta de préstamo fue el **“Aseguramiento de un suministro de electricidad con niveles adecuados de calidad, confiabilidad y costo en el país”**. OVE valida este como el objetivo específico de la operación.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. List project components (policy areas for PBLs):

El proyecto contenía dos subprogramas:

1. **Subprograma I (US\$ 97.8 millones originalmente)** – Proyecto Hidroeléctrico Reventazón (PHR): el apoyo a ICE era para la realización de obras y adquisiciones para (i) suministro de compuertas metálicas; (ii) contrato para la estabilización de taludes en el embalse; (iii) suministro de equipos auxiliares; (iv) construcción y suministro de los equipos para la Subestación (por ejemplo, transformadores elevadores y línea de transmisión de 3-km); y (v) servicios de asesoría y supervisión.
2. **Subprograma II (US\$ 152,2 millones originalmente)** – Otras inversiones en generación, trasmisión y distribución
  - a. **Generación:** mejorar la generación de electricidad en el país, mediante inversiones que permitan al ICE disponer de proyectos en nuevas áreas de energía renovable y modernización de plantas para ampliar su vida útil.
  - b. **Transmisión y control:** inversiones para adecuar y reforzar la infraestructura de transmisión y control de energía eléctrica para cumplir con los requerimientos de calidad, confiabilidad y continuidad solicitados por las empresas de distribución en las diferentes regiones del país y las regulaciones del ARESEP y el MER, para cubrir óptimamente el crecimiento de la demanda de energía eléctrica.
  - c. **Distribución y comercialización:** inversiones adicionales a las financiadas con el CCLIP1, para continuar mejorando en forma gradual y permanente la calidad de suministro de energía eléctrica en todo el sistema de distribución, ampliar la cobertura en las áreas rurales y mejorar la eficiencia en el consumo de electricidad en el país.

#### 2. Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?

El proyecto no fue formalmente reformulado con aprobación del Directorio Ejecutivo. El PCR incluye un indicador adicional de resultado de los que estaban presentes en la matriz de resultados original (en el PMR de Octubre de 2013) que será discutido, pero no considerado para la validación de la calificación de efectividad). El proyecto tuvo reasignaciones entre subprogramas, reasignando recursos entre productos debido a que, según el PCR, por razones de optimización técnica (según estudio realizado por el ICE), se suprimieron procesos de adquisición de bienes y servicios para las

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

obras de embalse y equipos auxiliares del PHR y se excluyó una planta fotovoltaica demostrativa que ya no se consideraba necesaria. Esos recursos que se liberaron fueron utilizados para ampliar las inversiones en: medidores inteligentes, refuerzos en el sistema de transmisión y en la red de distribución. Los cambios fueron plasmados en una modificación del contrato de préstamo (modificación #2) con fecha 27 de julio de 2017, en el que **se establece que los montos totales del BID al subprograma I serían ahora de US\$ 58,5 millones y el del subprograma II serían ahora de US\$ 191,4 millones**. Como resultado de estas modificaciones realizadas, el Banco autorizó una ampliación inicial de plazos por 24 meses para la ejecución del programa. Posteriormente, una nueva extensión de 10 meses fue aprobada para permitir pagos finales a proveedores.

#### **5. RELEVANCE**

##### *1. Alignment of project objective with the country's development needs:*

El objetivo del programa está alineado a las necesidades del país. Al momento de la aprobación Costa Rica se encontraba en un contexto de crecimiento económico sostenido que había impulsado un incremento de la demanda por electricidad (se estimaba un crecimiento de demanda del 5.1% anual a partir de 2012). En 2010, el país presentó una política energética que buscaba un nuevo modelo para promover el uso de energías limpias. Posteriormente, se creó un plan de expansión eléctrica (PEG 2012-2024) que consideraba el incremento de demanda hasta 2024 y proponía adicionar generación eléctrica por más de 1.700 MW, con un 98% proveniente de fuentes renovables. Para ello uno de los dos proyectos más importantes considerados fue el Proyecto Hidroeléctrico de Reventazón (305 MW). El otro proyecto no llegó a realizarse (Diquís por más de 600 MW de capacidad instalada proyectada). El plan nacional de desarrollo 2011-2014, también impulsaba el aprovechamiento de las energías renovables con la idea de alcanzar un 95% de generación mediante energías limpias. Posteriormente el plan nacional de desarrollo 2015-2018 y el de 2019-2022 continuaron profundizando este objetivo. El último plan planteó el objetivo de que el país se convierta en la primera economía descarbonizada del mundo en 2050.

Según el PCR, propuesta de préstamos y EBP 2011-2014, al momento de la aprobación del préstamo el país presentaba importantes rezagos en las inversiones del sector eléctrico. Los principales cuellos de botella en generación obedecían a retrasos en estudios para el desarrollo de energías renovables. En transmisión, se observaban limitaciones de inversión que afectaban la calidad y confiabilidad del servicio (con un centro de control no acorde para atender la seguridad operativa del sistema, administrar la compraventa de energía, y la formación del mercado eléctrico regional - MER). En distribución, se observaba un incremento de la frecuencia y duración de interrupciones, con un bajo ritmo de la inversión en electrificación rural (menor a la demanda).

En la EBP 2019-2022, el énfasis de los principales cuellos de botella del sector de energía se trasladaron al elevado costo de la energía eléctrica y la situación financiera del ICE, la elevada concentración en generación hidroeléctrica en el sistema eléctrico (75% de la matriz renovable), lo que eleva la vulnerabilidad al cambio climático, y a la elevada proporción de hidrocarburos en el resto del consumo energético nacional (especialmente en el sistema de transporte, planteando la necesidad de incrementar eficiencia e introducción de vehículos eléctricos).

##### *2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:*

El objetivo del programa se encontró alineado tanto a las estrategias del Banco en Costa Rica, como a los objetivos corporativos del Banco. La EBP para 2011-2014 (GN-2627), vigente al aprobar el préstamo, consideró entre sus objetivos, fortalecer el marco institucional y regulatorio del sector, desarrollar la capacidad instalada de generación eléctrica y consolidar la sostenibilidad de la matriz energética mediante energía renovable e intercambios en el MER. La EBP para 2015-2018 (GN-2829-1), continuó el apoyo mediante objetivos de consolidación de una matriz energética más limpia y la modernización del sector energético y renovación de infraestructura. La última EBP 2019-2022, vigente al cierre de la operación, mantuvo objetivos en el sector eléctrico, asociados al fortalecimiento de la estructura financiera y la competitividad del sector (en particular sostenibilidad financiera y

## 5. RELEVANCE

competitividad del grupo ICE), buscando rediseñar la estructura tarifaria. El programa también fue consistente con los objetivos y prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Capital-GCI-9 (AB-2764), la iniciativa Energía Sostenible y Cambio Climático y la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020 (AB-3008). Paralelamente se debe mencionar que, en 2012, el BID aprobó, a través de su antigua ventanilla privada (SCF), una operación (CR-L1056) sin garantía soberana por US\$ 200 millones (con un B-loan de US\$ 135 millones), para financiar el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento del PHR en un esquema de *Project Finance*.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

La lógica vertical del programa (presentada en el PCR) es adecuada, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa (inversiones en apoyo a PHR, generación, transmisión y distribución) y los resultados esperados en mejoras en generación, trasmisión y control, y en distribución que redundarían en incrementos de calidad, confiabilidad y eficiencia del sistema eléctrico. El diseño del programa además estuvo, en general, alineado con las realidades del país.

Sin embargo, es importante mencionar que en el caso del Proyecto Hidroeléctrico Reventazón (PHR), una de las principales inversiones del programa, OVE considera que su relevancia se vio debilitada en cierta medida al final del proyecto (si bien se reconoce que sigue siendo importante para alcanzar metas de descarbonización del País). La demanda efectiva de energía ha sido menor a lo estimado, por lo que es posible que en el futuro cercano solo una porción de la energía de la planta, menor a lo proyectado, sea utilizada. Adicionalmente, la obra tuvo costos elevados en un contexto de altos costos de energía en el país y debilidades financieras de ICE. Al mismo tiempo, según la EBP 2019-2022, uno de los factores que explica que existan tarifas más elevadas en CR es el sobredimensionamiento de los gastos de inversión en proyectos de energía (los otros son una estructura quasi-monopólica, mercados fragmentados y barreras de entrada). Debido a estos puntos, OVE baja la calificación de relevancia del programa de excelente a satisfactorio.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

La guía 2020 de PCR fue utilizada para calificar la efectividad del proyecto.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

El programa fue aprobado el 25 de junio de 2012 y alcanzó elegibilidad el 30 de abril de 2013. según lo estipulado por las guías de PCR, cambios en la matriz de resultados registrados hasta junio de 2013 son formalmente aceptados para esta validación. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y la medición de sus resultados.

Se observan algunas diferencias en esta validación respecto al análisis en el PCR.

De los 9 indicadores de resultados incluidos en el PCR para medir efectividad, 7 son validados por OVE. Los 2 indicadores no validados fueron (1) Emisión de gases efecto invernadero y (2) Duración promedio de interrupciones al consumidor.

1. **Reducción de gases de efecto invernadero**, mide la reducción en emisión de CO2 como consecuencia de la sustitución de 100 vehículos de combustión interna de la flota del ICE, los cuales emitían 348 tCO2e, por VE cuyas emisiones directas son cero. Si bien este se comentará como un resultado no esperado, el proyecto no incorporaba este indicador en su matriz original de resultados y además el indicador no está directamente vinculado al objetivo del proyecto de asegurar el suministro de electricidad con niveles de calidad, confiabilidad y costo en el país.
2. **La duración promedio de interrupciones al consumidor**, tal cual definido por el proyecto, es una combinación lineal de dos indicadores que ya están incluidos entre los indicadores de

## 6. EFFECTIVENESS

resultado validados (duración de la interrupción, dividido por la frecuencia promedio de interrupciones). El PCR argumenta que el incremento de este indicador (que pasa de la línea de base de 1,17 horas a 1.26 horas en 2020) sobrepasa la meta de 1.2 horas por interrupción (párrafo 2.39 del PCR) determinando un logro del 100% de la meta. Sin embargo, el indicador tal cual definido por el proyecto no es Smart, en la medida que su variación no implica una clara mejora o deterioro a fin de lograr el objetivo. Es posible argumentar que una suba del tiempo de interrupción promedio no es un objetivo deseable. Para validar el indicador se requeriría de incorporar la cantidad de consumidores afectados por las interrupciones, transformando el indicador en horas por interrupción por consumidor (por ejemplo, es posible que el indicador por consumidor baje, a pesar de que el promedio de tiempo de cada interrupción suba, en el caso que el número de interrupciones en zonas más densamente pobladas disminuya más que en zonas alejadas). Por sus problemas metodológicos no se valida el indicador, ni se incluye en el análisis de resultados.

Además, OVE identificó tres problemas con otros indicadores de resultados presentados en el PCR:

1. **Potencia perdida por daños de transformadores:** este indicador no definió originalmente meta adecuada y tuvo error en la línea de base introducida en el sistema de PMRs, lo cual no es explicado por el PCR. El PCR definió una nueva meta, pero el documento no explicita en qué momento esta fue elaborada (no se presentan cambios a la matriz de resultados en el sistema). La meta original definida en el documento de préstamo y PMR era de 1,53% (potencia perdida respecto a potencia instalada) pero su definición estaba equivocada y no permitía medir avance. En el texto de la propuesta de préstamo se explica que esta no es una meta de lo que el proyecto estima reducir de potencia perdida por daños en transformadores, sino un total estimado de cuanto serían estas pérdidas al final del periodo (que al ser mayor que la de la línea de base no permite una clara interpretación). El documento de préstamo menciona que la intervención evitaría valores de pérdidas que serían mayores sin la intervención, pero no clarifica cuanto sería ese logro esperado. El PCR no menciona este problema del indicador y asume una nueva meta de 0.80% de perdidas al final del período, sin clarificar en qué momento esta meta fue elaborada. También existió un error no explicado por el PCR en la línea de base presentada en el PMR a los 60 días de elegibilidad (el índice es de 0,39% en PMR y de 1,39% en la propuesta de préstamo). El PCR luego mantiene el 1,39% de línea de base.
2. **Duración promedio de salida de líneas de transmisión:** este indicador de la duración promedio de fallas en todo el sistema, no estaba en el documento de préstamo, pero si estaba en PMR (a 60 días de la elegibilidad), por tanto, fue formalmente aceptado para la validación. Sin embargo, su meta estuvo originalmente mal definida según el PCR (“La meta original de este indicador - 0,69 horas - fue ajustada por el ICE por error de cálculo”). El PCR incorpora una nueva meta de 0,35 horas (menor esta vez a la línea de base de 0,57 horas) pero no explica en qué momento fue establecida la meta.
3. **No se presentaron indicadores de resultado asociados al costo del suministro de la electricidad,** si bien este era parte del objetivo específico.
3. *OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)*

A continuación, se resumen los indicadores de resultado, considerando el único objetivo específico de aseguramiento de un suministro de electricidad con niveles adecuados de calidad, confiabilidad y costo en el país.

Indicadores	Unidad	Baseline 2012	Target final CCLIP 2 2020	Valor 2020	Ratio de logro (comentarios)
Generación					
Disponibilidad de Generación	%	89,66	90,00	92,74	1
Transmisión					

## 6. EFFECTIVENESS

Energía no servida en el sistema de transmisión	Horas: minutos	1:42	0:43	0:21	1
Potencia perdida por daños de transformadores	%	1,39	0,80	0,95	0,75
Salidas de Líneas de Transmisión por cada 100 km	#	3,37	3,05	1,01	1
Duración promedio de salida de las líneas de transmisión	Horas	0,57	0,35	0,34	1
Distribución					
Duración Promedio de la Interrupción en la Red de Distribución	Hora	14,86	13.00	10,53	1
Frecuencia Promedio de Interrupciones en la Red de Distribución	# Eventos	12,67	11.00	8,35	1
Costo de suministro					
Costo de generación y/o suministro de electricidad (no incluido en la matriz de resultados del LD o PCR)	--	--	--	--	0
Otros indicadores en PCR					
Duración Promedio de Interrupciones al Consumidor	Hora	1,17	1,18	1,26	No validado
Emisión de Gases Efecto Invernadero	tCO2e de CO2	348 (2016)	0	0	No validado

Logro promedio 84%. Los indicadores de resultados para el objetivo específico fueron logrados en su mayoría, con un logro promedio entre 80% y 100%.

Adicionalmente, el PCR presenta en anexo una evaluación de la atribución de las actividades del programa al objetivo específico, adicionando una revisión de literatura para la atribución a mejoras de disponibilidad de energía, trasmisión, calidad y confiabilidad, así como también en materia de capacidad de intercambios internacionales. Además, el apoyo al principal actor del país (ICE) en la provisión del servicio eléctrico hacen factible una contribución del programa a las mejoras logradas en el sistema eléctrico nacional.

En base a ello, es plausible una atribución al programa, lo cual implica una clasificación de Satisfactorio para el objetivo específico.

### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

Los principales productos realizados por el proyecto son el (a) el Proyecto Hidroeléctrico Reventazón - PHR con fondos del subprograma I (que incluye línea de transmisión y subestación), (b) la modernización de planta hidroeléctrica de “Río Macho”, (c) línea de transmisión “Anillo Sur” (incluyendo tres subestaciones), (d) la modernización del Centro nacional de Control de Energía (CENCE) y (e) el refuerzo de 373km de la red de distribución; estos últimos cuatro productos con fondos del subprograma II. Considerando el reajuste de productos luego del cambio en el contrato (ver sección 4) y la reasignación de fondos entre componentes, todos los productos planeados fueron completados, salvo en sistemas fotovoltaicos (que se esperaban instalar 1.200 y al cierre del PCR habían 1.147 instalados, aunque el PCR menciona que los 58 restantes se pensaban instalar antes del cierre de 2021)

OVE coincide con la calificación de efectividad del PCR (Satisfactorio)

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

El PCR presenta un análisis costo beneficio ex post de tres proyectos que representan más del 50% de las inversiones del programa: PHR, modernización de la unidad de generación Río Macho #5 y proyecto de transmisión Anillo Sur.

## 7. EFFICIENCY

**El resultado del CBA para PHR presentado en el PCR fue de una TIR de 14,8%.** Este resultado es más bajo que el resultado esperado ex ante (de 20,5%). Según el CBA incluido en el PCR el factor más importante que explica esta diferencia es que el análisis ex ante sobreestima la demanda de electricidad (el análisis ex post incorpora la demanda real hasta 2020 y proyecciones ajustadas hasta 2035). El análisis de sensibilidad indica estabilidad en los resultados, si bien en niveles muy cercanos al umbral de rentabilidad de 12%, destacándose la mayor sensibilidad ante la reducción de la demanda de electricidad. En particular, una caída de la demanda de todo el sistema de un 30% respecto al cálculo base determinaría una TIR de un 12.1%.

El CBA y PCR no analizan mayormente los costos de construcción del PHR y sus implicancias. El CBA indica que el costo total de inversiones estuvo cercano a los US\$ 1400 millones. Además, el CBA indica que los gastos realizados antes de la ejecución se consideraron costos hundidos en la evaluación ex ante, mientras que en la evaluación ex post se incluyeron como parte de la inversión total, lo cual conlleva a una menor rentabilidad. No obstante, no hay mayor análisis sobre la variación de costos de construcción y sus implicancias. Sobre este punto, OVE en su CPE de Costa Rica 2015-2018 mencionaba que los costos del proyecto fueron por encima de la media por KW de proyectos hidroeléctricos similares.

Cabe mencionar también que los costos del PHR fueron sujeto de una auditoría especial por parte de la Contraloría General de la República (CGR) de Costa Rica en 2018. La nota sectorial de energía anexa al CPE 2015-2018 menciona que la auditoría especial encontró “múltiples debilidades en la evaluación de la rentabilidad del proyecto para el ICE como inversionista, por ejemplo: se omitieron los costos financieros durante la ejecución de las obras, falta de uniformidad en los criterios para la determinación de los costos y los ingresos, no se realizó un análisis de riesgo de la rentabilidad del ICE como inversionista, y falencias en el análisis de sensibilidad ante cambios en variables críticas y situaciones adversas. Además, se encontraron inconsistencias en la información de costos, y en los plazos y fechas de la construcción (CGR 2018)”. Estos factores no son mencionados en análisis CBA del PCR, y por tanto no se conoce si fueron internalizados y tomados en consideración al momento de la estimación final. Adicionalmente, la planilla donde se presenta el cálculo (Anexo B del documento EEO1 de evaluación costo beneficio ex post) muestra inversiones a precios económicos realizadas a partir de 2012 por unos US\$ 1.000 millones, si bien el cálculo debería incorporar las inversiones del PHR realizadas desde 2010. En cuanto al conjunto de supuestos del CBA ex post, no se menciona si se actualizaron precios del petróleo entre los supuestos, ni su posible impacto en los cálculos. Además, el análisis de sensibilidad presentado brinda un menor rango de variaciones de las principales variables respecto al CBA Ex Ante.

**El resultado del CBA para Río Macho fue de una TIR de 15,99%.** Este resultado también es más bajo que el resultado esperado ex ante (de 53%). De acuerdo con el CBA incluido en el PCR, además de la menor demanda de energía, la diferencia se debió a que el análisis ex ante consideró una inversión de US\$ 15,7 millones, cuando el monto real fue de US\$ 24,8 millones, incluyendo el financiamiento complementario paralelo de la contraparte. En su análisis de sensibilidad, se evidencia una mayor sensibilidad a cambios en los costos de las fuentes térmicas desplazadas. En particular, se estima que, si los ahorros en costos desplazados por la modernización de las instalaciones (por ejemplo, a menores costos de combustibles fósiles desplazados los ahorros en la utilización de más hidroelectricidad se reducen) fueran 25% menores a lo utilizado en el cálculo base, el TIR resultante sería de 12,02%.

**El resultado del CBA para Anillo Sur fue de una TIR de 17,8%.** Este resultado fue similar al estimado ex ante (17.5%). Para el cálculo se consideraron las inversiones realizadas entre 2013 y 2020. El análisis de sensibilidad del CBA, en general, muestra robustez de los resultados. Sin embargo, se estima que un incremento de 25% del costo de generación determinaría una caída del TIR a 12,8% mientras una caída de demanda residencial de 30% determinaría un TIR de 12,5%, acercándose al valor considerado como umbral. No se cuantifican beneficios adicionales derivados

## 7. EFFICIENCY

de mejoras en calidad del servicio por mejoras en voltaje, reducción de perdidas en distribución y mayor confiabilidad. Esta inversión tuvo dificultades en algunos procesos de licitación por la forma inicial en que se agruparon las adquisiciones (ej. locales con internacionales), por especificaciones técnicas, o por razones económicas, que resultaron en retrasos sobre el cronograma de ejecución inicial.

El CBA del PCR hace referencia además a algunos beneficios no cuantificados de otras inversiones del programa. En el caso de la modernización del CENCE, la inversión de unos US\$ 50 millones entre 2016 y 2018, según el PCR habría derivado en beneficios no cuantificados de mayor seguridad operativa, mejoras en el servicio de respaldo y de la nueva infraestructura para mediciones avanzadas (AMI). El PCR también destaca beneficios no cuantificados en el caso de inversiones en sistemas para mejorar el acceso a servicio de comunidades distantes de la red de distribución y de distribución en zonas rurales. Otro beneficio mencionado en el PCR, no cuantificado y no esperado del programa, habría sido también la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> (por sustitución de flota vehicular de ICE por VE, y por aumento en disponibilidad de energía renovable y por reducción de perdidas eléctricas en sistemas de transmisión).

En términos de plazos de ejecución, el PCR menciona retrasos en la ejecución general del programa, que determinaron que el Banco autorizara una ampliación del plazo para desembolsos del préstamo, inicialmente de 24 meses hasta el 31 de octubre 2019, para cubrir tiempo de ejecución. Posteriormente se requirió una ampliación de 10 meses adicionales hasta el 31 de agosto 2020 para permitir completar pagos finales a proveedores.

En síntesis, si bien los proyectos analizados en el CBA ex post presentaron TIRs mayores a la tasa de descuento utilizada (12%), existen otros factores de importancia que han afectado la eficiencia del programa.<sup>1</sup> En particular, destacan los elevados costos de construcción del PHR (no mencionados en el PCR y CBA) que tuvo implicaciones negativas para la sostenibilidad financiera de ICE. Por lo anterior, OVE califica la eficiencia del programa general como Satisfactoria, difiriendo con la calificación de la administración (Excelente).

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR presenta una tabla de riesgos relacionados con aspectos generales de la sostenibilidad de los avances alcanzados para los 9 indicadores de resultado analizados en la sección de efectividad del PCR. Este análisis del PCR para los 9 indicadores se basa casi exclusivamente en el análisis realizado por ICE en su informe final del programa, el cual se encuentra anexo al PCR. Dentro de las medidas identificadas que contribuirían a la sostenibilidad, ICE y el PCR destacan que ICE destina presupuesto adecuado para mantenimiento preventivo y atención oportuna de averías, y realiza mediciones periódicas de la calidad de servicio en la red. El PCR concluye que no se identificaron riesgos de sostenibilidad para los resultados de los indicadores.

El alcance de este análisis puede ser considerado limitado teniendo en cuenta factores de riesgo importantes para el sector y sostenibilidad financiera de ICE que han sido previamente identificados por el mismo Banco. En tal sentido, al menos dos factores, identificados como desafíos del sector en la EBP 2019-2022 por el Banco, deberían haberse discutido como factores de riesgo. Por un lado,

<sup>1</sup> Las guías de PCR establecen que además del análisis de eficiencia (ej. costo beneficio, costo efectividad), el análisis del PCR debe también considerar aspectos del diseño e implementación del proyecto que afectan este criterio. Por ejemplo, es probable que los retrasos en implementación tengan un impacto negativo adicional en eficiencia (párrafo 3.25). Además, de acuerdo con las guías de PCR, además de lo indicado por el análisis costo efectividad, la eficiencia se califica como Excelente si es que no existen otros factores que reducen la eficiencia (Tabla C).

## 8. SUSTAINABILITY

no se discute en el PCR las tarifas del sector y su capacidad para cubrir los costos de generación o de suministro de electricidad, así como su sostenibilidad en el tiempo (el CBA contempla riesgos asociados a insuficiencia tarifaria en su análisis de sensibilidad, pero estos no son comentados en el PCR). En segundo lugar, la situación financiera del ICE y, ante un posible deterioro, su posible impacto en el mantenimiento de las inversiones realizadas. La EBP 2019-2022 menciona que “desde el lado institucional, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ha venido presentando un deterioro paulatino de su situación financiera que pone en riesgo la sostenibilidad futura del sector, dificulta el establecimiento de tarifas competitivas y crea un pasivo contingente para las finanzas públicas. Esta situación se deriva, principalmente, de una reducción sustancial de los ingresos por ventas de electricidad debido a un menor crecimiento de la demanda de energía eléctrica, el cual obedece, entre otros factores, a la ralentización económica, a cambios estructurales en los patrones de crecimiento económico, a una mayor eficiencia en el uso de la energía y al alto nivel de las tarifas eléctricas.”

La administración proporciona información adicional no incluida en el PCR, sobre el apoyo del Banco en los últimos años para mejorar la situación financiera de ICE. En particular, una CT (CR-T1190) aprobada por el Banco realizó un estudio para la sostenibilidad operativa y financiera de ICE la cual habría ayudado a establecer una hoja de ruta para ICE. La administración también indicó que los indicadores de desempeño financieros incluidos como parte del contrato de préstamo (Clausula 4.06 – Mantenimiento de Indicadores Financieros) fueron cumplidos a satisfacción como condición de ejecución y documentados en el informe de auditores independientes a fines de 2020.

Es importante mencionar que a fines de abril 2022 fueron publicados los Estados Financieros Consolidados 2021 auditados por KPMG para ICE, los cuales muestran algunos avances hacia una mayor estabilidad financiera de la empresa. Como consecuencia del reforzamiento de acciones contenidas en la Hoja de Ruta para la sostenibilidad financiera de ICE, los costos y gastos de operación se habrían reducido durante 2020 (₡121.482 millones) y 2021 (₡26.522). En tanto, durante 2021 el excedente de operación alcanzó ₡183.913 millones y el margen EBITDA 39%, lo que también indicaría avances en la capacidad de generación de efectivo de la empresa. Si bien el nivel de deuda de ICE es aún alto, la composición de la deuda habría mejorado, reflejado en una disminución de 10 puntos porcentuales de deuda denominada en dólares, y que habría ayudado a un menor impacto de la fluctuación cambiaria en los resultados de la empresa. Cabe mencionar además que recientemente (6 de mayo de 2022), Fitch calificó a ICE con un rating de B con perspectiva estable. De acuerdo con Fitch, las calificaciones de ICE reflejan el fuerte vínculo con la calificación de Costa Rica (B/Estable) dada su importancia estratégica para el país y las implicaciones sociopolíticas y financieras negativas potencialmente significativas para el soberano si hay dificultades financieras a nivel de la empresa. Además, las calificaciones consideran una cartera de activos diversificada de la compañía, un programa de gasto de capital moderado y una sólida posición de participación de mercado tanto en el negocio de electricidad como en el de telecomunicaciones.

### b) Safeguards Performance

El proyecto fue clasificado como categoría A, teniendo en consideración la complejidad de las actividades incluidas y los impactos y riesgos ambientales y sociales significativos identificados en el diseño, principalmente relacionados a la construcción del PHR.

Según el PCR, el ICE ha cumplido de manera satisfactoria con la implementación de las salvaguardias ambientales durante todo el proceso de la operación y se anticiparon los posibles impactos negativos del proyecto y las medidas claves de salvaguardias que debían ser implementadas para abordarlos; otros impactos fueron identificados en etapas posteriores. El PCR también destaca que el PHR en 2017 fue clasificado como un ejemplo de buenas prácticas internacionales en sostenibilidad hidroeléctrica en el marco del Protocolo de Evaluación de la Sostenibilidad Hidroeléctrica (Banco Mundial e *International Hydropower Association*).

## 8. SUSTAINABILITY

En la sección de desempeño del prestatario del PCR se menciona además que ICE mantuvo diálogo cercano con las comunidades afectadas y/o beneficiarias y tomó las medidas de compensación de acuerdo con la normativa y políticas nacionales y del Banco. Según el PCR, el ICE gestionó de modo exitoso un caso de reclamo elevado al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Grupo BID (MICI) que terminó con una solución consensuada e implementada a satisfacción de las partes.

Cabe señalar que 5 reclamos fueron presentados ante el MICI entre 2016 y 2017, dos de los cuales fueron declarados elegibles por el MICI. Uno de los casos elegibles (referenciado en el PCR) resultó en un acuerdo entre las partes facilitado por el MICI en abril 2018. El acuerdo incluyó una serie de medidas dirigidas a brindar una solución para restablecer de acceso a agua para fines productivos para la familia afectada luego de la expropiación de parte su finca. Los compromisos entre las partes fueron implementados, cerrándose el caso en septiembre de 2019. El otro caso elegible fue presentando en 2016 ante los mecanismos de los diferentes financieros del PHR (BID, IFC, EIB). En el reclamo se alegaban una serie de impactos ambientales y sociales generados por el proyecto, incluyendo impactos ambientales y en biodiversidad, aumento del riesgo de deslizamiento de una ladera, e impactos asociados al proceso de adquisición de tierras. Algunos temas centrales del reclamo como los relacionados con el proceso de adquisición de tierras fueron excluidas del proceso MICI debido a la activación de la exclusión judicial de la política del MICI vigente hasta recientemente. En junio de 2017, el Directorio Ejecutivo del Banco decidió no aprobar la investigación recomendada por el MICI frente a la controversia generada entre el MICI y la administración que tenían posiciones divergentes. En este contexto, el caso MICI fue cerrado.

Es importante mencionar que la CAO de IFC continuó el proceso asociado a este reclamo, enfocando su investigación en el proceso de adquisición de tierras. La CAO finalizó su investigación en mayo de 2019, identificando incumplimientos con la norma de desempeño 5 relacionada con adquisición de tierras y reasentamiento involuntario durante la preparación y supervisión del PHR. El caso fue finalmente cerrado por la CAO en abril de 2021 después de que IFC salió anticipadamente del proyecto y no se comprometió a realizar más acciones a nivel de proyecto para abordar los hallazgos de incumplimiento. La CAO expresó su preocupación de que IFC haya salido de la inversión sin asegurarse que los hogares a quienes se les expropió la tierra fueran compensados según lo requerido por la norma de desempeño 5.

El reporte de supervisión socioambiental encargado para el cierre de programa de noviembre 2020, y anexo al PCR (Enlace Opcional 7), señala que la fase de construcción e inicio de operación del PHR contó con la participación de un monitor socioambiental independiente contratado por el grupo de prestamistas del proyecto. El reporte indica que el último informe emitido por el monitor independiente en octubre de 2018 certificó el cumplimiento socioambiental durante la fase de construcción del PHR, haciendo salvedad de dos aspectos identificados como pendientes: el desmantelamiento de alguna infraestructura (principalmente de campamento y patios de equipos) y, la restauración de dichas áreas desmanteladas una vez establecido su uso futuro de manera formal. Adicionalmente, el monitor habría considerado satisfactorio el Plan de Gestión Ambiental y Social para la etapa de operación del PHR (PGAS-O) propuesto por ICE, recomendando su ejecución, y destacando algunas acciones que estaban en ejecución a la fecha del informe, para las cuales solicitó seguimiento hasta su finalización. Específicamente, se identificaron la necesidad de una solución de seguimiento de la Auditoría Independiente de Reasentamiento de fecha 25 de abril de 2018; una solución de electrificación rural de la comunidad de San Antonio; el manejo y mitigación de los riesgos de seguridad ambiental, social y comunitaria asociados con el camino de acceso a la comunidad de San Joaquín que fue asfaltado por ICE; la finalización de un acueducto en La Florida.

En el caso del PGA del Proyecto Anillo Sur, entre las lecciones del PCR se destaca que este tuvo solicitudes de las comunidades que no fueron debidamente documentadas. Ello sumado a los cambios en los responsables de la parte socioambiental tanto por el lado del ICE como de los

## 8. SUSTAINABILITY

encargados en las áreas de influencia del proyecto, llevaron a una cierta informalidad en las gestiones sociales con las comunidades para ese proyecto en particular, recomendando una debida documentación de las acciones y reuniones entre el ejecutor y las comunidades. De todos modos, según información adicional suministrada por la administración no incluida en el PCR, las solicitudes fueron (o están siendo) atendidas, como la reubicación de una familia en Tejar del Guarco.

Cabe mencionar que ESG clasificó consistentemente el desempeño ambiental y social del programa como Parcialmente Satisfactorio en sus informes de supervisión. El último informe de supervisión disponible de ESG del 3 de agosto 2021 destaca que la operación ha cerrado su etapa constructiva de manera satisfactoria, atendiendo los criterios de la legislación costarricense, los requisitos del contrato de préstamo y las políticas de salvaguardias del BID. La clasificación de desempeño se mantuvo en Parcialmente Satisfactorio ya que, si bien la unidad ejecutora ha trabajado de forma activa para atender las medidas clave que estaban pendientes de la misión anterior, estaban pendientes la entrega de algunos informes de cierre y finiquitar algunos temas del Plan de Acción, tales como el informe de desmantelamiento de instalaciones de PHR, terminar el proceso de adquisición de 5 propiedades pendientes de usufructo, seguimiento hasta 2023 sobre el estado de 3 casos no vulnerables afectados por el PHR, la electrificación de calle (Tajo) y la construcción de acueducto en Florida. Se continua con la implementación del Plan de Gestión Ambiental y Social para la Etapa Operativa y de los programas de monitoreo.

La administración proporcionó en abril 2022 información actualizada sobre el estado de estas medidas luego de la elaboración del PCR. De acuerdo con la administración, estos temas estarían avanzando, si bien continúan pendientes. Específicamente, la administración indica que: (i) El desmantelamiento de las instalaciones no se ha podido realizar debido a que la propiedad no se ha traspasado al Fideicomiso, faltan algunos trámites legales y se tiene proyectado que se realice en diciembre 2022; (ii) El traspaso de los derechos de usufructo de 3 de las 5 fincas no se ha podido realizar debido a gestiones administrativas del estado, y no porque el ICE no lo haya gestionado, se proyecta que estará listo para finales del 2023; (iii) Las tres familias clasificadas como no vulnerables están siendo monitoreadas anualmente, según solicitado por la auditoría independiente, y se realizará una evaluación de su situación en 2023; (iv) La electrificación de la calle y el acueducto La Florida son medidas incluidas posteriormente, y han tenido retrasos debido a factores externos: La electrificación de la calle El Tajo no se realizará como concebida inicialmente porque físicamente no se puede debido a las condiciones del camino, como tal, se propuso brindar un sistema fotovoltaico a la única casa sin electricidad, el cual se estará gestionando a finales del 2022; y la construcción del acueducto para la comunidad de La Florida, se encuentra en presentación de planos del diseño ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica para su respectivo visado. Se proyecta iniciar la construcción para el segundo semestre del 2022.

En conclusión, OVE no concuerda con la calificación de Excelente en sostenibilidad del PCR debido a que existe riesgos no mitigados para la continuación de los resultados. Si bien el PCR describe una muy buena gestión en temas de salvaguardias durante la vida del programa, el desempeño ambiental y social del proyecto fue clasificado consistentemente como Parcialmente Satisfactorio, quedando pendiente al término del programa la entrega de algunos informes de cierre y finiquitar algunos temas del Plan de Acción. Dado que algunas medidas de mitigación ambiental y social quedaron pendientes al cierre del proyecto OVE califica la sostenibilidad del programa como Parcialmente Insatisfactoria.

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

OVE concuerda con la administración en la calificación de efectividad (Satisfactorio). OVE calificó la relevancia y eficiencia como Satisfactorio, y la sostenibilidad como Parcialmente Insatisfactorio, no concordando con la administración que calificó todas estas dimensiones como Excelente. Como resultado, la calificación final de OVE para el programa es Parcialmente Exitoso.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality of preparation: Satisfactorio*

En general, la preparación y diseño del proyecto puede considerarse adecuada. Dada la complejidad de las inversiones, especialmente la de PHR, el apoyo activo del BID durante preparación en materia ambiental y social probablemente permitió evitar o mitigar impactos importantes. Además, según el PCR, la activa participación del BID en la debida diligencia (ambiental, técnica, mercado, etc.) brindó confianza a los inversores institucionales y al sector privado para el financiamiento del PHR, reflejado en la movilización de recursos sin garantía soberana.

Una debilidad identificada durante la preparación del programa fue en materia de marco de resultados, donde los indicadores propuestos tuvieron problemas de definición de metas (como se describe en detalle en sección 6). Además, la preparación se habría beneficiado de un análisis más exhaustivo del costo del PHR, así como de la demanda de energía considerando que Costa Rica está próximo a alcanzar cobertura universal con fuentes renovables. Si bien el apoyo del BID resultó en una importante contribución en aspectos de sostenibilidad ambiental y social, habrían existido algunas debilidades en materia de valoración de algunos impactos del proyecto considerando las dificultades de ICE para el cumplimiento de algunas medidas de mitigación y remediación que afectaron a un grupo de propietarios en el área del proyecto.

### *Quality of implementation: Satisfactorio*

Según el PCR, el Banco hizo un seguimiento cercano del programa con intervenciones temprana en caso de problemas. La supervisión en materia de E&S fue cercana. El PCR menciona además que el Banco apoyó con asistencia técnica (CR-T1074), el cumplimiento de los requerimientos socioambientales establecidos para el programa y el fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental y social del ICE. El Banco también participó activamente en el caso gestionado por el MICI que terminó con una solución consensuada e implementada a satisfacción de las partes. En materia de M&E existió la debilidad de que los problemas con la matriz de resultados no fueron identificados, y sólo al final se realizaron modificaciones a los indicadores y metas que no quedaron registradas o explicadas en el PCR.

### *Agreement with Management rating:*

Como consecuencia, OVE no coincide con la calificación de la Administración de Excelente, debido a algunas debilidades en diseño y supervisión, y baja la calificación del desempeño del Banco a Satisfactorio.

### *OVE rating: Satisfactorio*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

Dado el grado de complejidad del proyecto y las instancias descritas en el PCR del desempeño de ICE, este habría cumplido con los convenios y acuerdos de préstamo, demostrado gran capacidad de gestión y aptitudes institucionales para el manejo de proyectos complejos.

Sin embargo, existieron algunas debilidades de desempeño que fueron identificadas en el PCR, y que luego fueron solucionadas posteriormente. Una de ellas (Anillo Sur) derivó en una recomendación (documentar acciones y reuniones entre el ejecutor y las comunidades para

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

garantizar acuerdos, el seguimiento de acciones acordadas y la trazabilidad de estas). El PCR destaca como positivo la resolución del caso gestionado por el MICI asociado al PHR el cual terminó con una solución consensuada e implementada a satisfacción de las partes, para re establecer el acceso a agua para fines productivos para la familia afectada luego de la expropiación de parte su finca.

Como se mencionó anteriormente, la preparación del PHR se habría beneficiado también de un análisis más exhaustivo del costo del PHR, así como de la demanda de energía. Además, habrían existido algunas debilidades en materia de valoración de algunos impactos del proyecto considerando las dificultades de ICE para el cumplimiento de algunas medidas de mitigación y remediación que afectaron a un grupo de propietarios en el área del proyecto.

*Agreement with Management rating:*

Dado el grado de complejidad, y el desempeño demostrado, pero la existencia de algunas debilidades OVE califica el desempeño del prestatario como satisfactorio.

*OVE rating: Satisfactory*

## 12. LESSONS LEARNED

La sección de lecciones aprendidas presenta 17 lecciones que en su mayoría responden a temas puntuales del proyecto. La gran mayoría de lecciones corresponden a lecciones identificadas por ICE en su informe final del programa anexo al PCR.

Algunas recomendaciones fueron específicas al caso ICE, como, por ejemplo: “Mantener los mecanismos de capacitación y requisitos técnicos que garanticen la continuidad de las competencias del personal dentro de la empresa”, o “realizar talleres de lecciones aprendidas, con las diferentes áreas de negocio del ICE, utilizando el GS-58 como base”.

Otras lecciones relevantes tienen mayor potencial de ser generalizadas a otras instancias. Ejemplos de ello son la “capacitación de usuarios en zonas remotas, incluyendo comunidades indígenas en la operación y mantenimiento de los sistemas FV”, “Valorar la mejor opción de contratación antes de lanzar el proceso, tras un estudio más profundo del mercado de proveedores vs. la capacidad y experiencia del ente ejecutor”, “No procesar adquisiciones locales dentro de un proceso de licitación internacional que incluye equipos de importación”, “en contextos excepcionales como la pandemia del COVID-19, se recomienda evaluar la autorización de dispensas a las normativas que el país esté implementando, a fin de evitar demoras significativas en proyectos de alta envergadura para el país”.

Por otro lado, algunas recomendaciones que surgen de los hallazgos son muy acotadas, sin generar un conocimiento claro aplicable a otros casos, y/o que se supone ya deberían ser estándar. Ejemplo de ello es el “Utilizar el instrumento CCLIP del BID para ocasiones donde se amerite...” o cuando se recomienda que “...las acciones y reuniones entre el ejecutor y las comunidades sea documentadas para garantizar el cumplimiento de los acuerdos, el seguimiento de acciones acordadas y la trazabilidad de estas”, y el “asegurar que el proceso de debida diligencia asegure la revisión exhaustiva de los EslA para la identificación de necesidades de estudios adicionales en las fases tempranas de los proyectos”.

Por último, lecciones adicionales podrían haber sido identificadas en el PCR considerando la experiencia del Grupo BID en la preparación e implementación de un proyecto tan complejo y de importancia. OVE en su nota sectorial de energía al CPE 2015-2018 mencionaba, por ejemplo, que el PHR ofrecía un balance muy rico de lecciones para futuros proyectos en Costa Rica y la región, incluyendo en aspectos como evaluación económica del proyecto, impacto sectorial y regional, efectividad del plan de gestión ambiental, costo de la gestión de asuntos sociales, reclamos presentados ante diversas instituciones y en el marco legal de Costa Rica, estructuración financiera del proyecto, evaluación de los plazos y demoras en la ejecución, evaluación de los costos del proyecto.” Tampoco se identifica ninguna lección asociada al trabajo y sinergias público-privadas en

## 12. LESSONS LEARNED

un contexto donde el PHR fueron apoyados por diversas ventanillas del Banco y donde la colaboración es mencionada tangencialmente.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR tiene debilidades al no incorporar información relevante sobre temas importantes asociados a la preparación e implementación particularmente del PHR, la cual se encontraba disponible en otros documentos del Banco, incluyendo el XSR de la operación CR-L1056.

En la sección de efectividad se podría haber aportado una discusión más detallada sobre la calidad de los indicadores e incluso proponer indicadores adicionales o descriptivos que pudieran complementar el análisis, dado que algunas de las metas de resultado se encontraban mal definidas.

En la sección de sostenibilidad se podría haber incorporado un mayor análisis sobre los distintos riesgos para el mantenimiento de los resultados. Por ejemplo, la tabla 4 no presenta información clara. Se asume que presenta indicadores de resultados, seguidos de un factor de probabilidad y de impacto de que algún riesgo específico deteriore el resultado. Sin embargo, en la tabla o en el texto no se explicitan cuáles son esos riesgos que podrían afectar al indicador. El alcance de este análisis puede ser considerado limitado teniendo en cuenta además factores de riesgo importantes para el sector y la sostenibilidad financiera de ICE que han sido previamente identificados por el mismo Banco. De igual forma, la sección de sostenibilidad se habría beneficiado de un mayor detalle sobre los principales aspectos ambientales y sociales que enfrentó el proyecto a lo largo de su implementación. Dada la complejidad del proyecto y magnitud de los desafíos, se podrían además haber extraído lecciones valiosas que al no estar tan desarrolladas en la sección no alcanzan un nivel importante en la siguiente sección de hallazgos.

Finalmente, dado que los préstamos del Grupo BID (CR-L1049 y CR-L1056) ataúen en parte al desarrollo de un mismo objetivo de forma contemporánea, OVE considera que el PCR se habría beneficiado de traspaso de información y análisis de conclusiones de los distintos equipos de la administración en la elaboración de reportes de terminación de proyectos donde hubo participación conjunta. El PCR no incorpora información relevante de la operación sin garantía soberana CR-L1056, ni resultados de su XSR y validación que podrían haber aportado mayor contexto sobre el PHR (en relevancia, sostenibilidad, eficiencia y lecciones aprendidas). Solo se menciona el CR-L1056 en párrafo 3.2 (en criterios no centrales) para mencionar que el desempeño del Banco apoyó la movilización de recursos sin garantía soberana.

PCR Quality Rating:

Poor

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Apoyo a la Consolidación del Sistema de Protección Social			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	DR-L1053			
<b>Loan number(s)</b>	2733/OC-DR			
<b>Amount Approved</b>	US\$130,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República Dominicana			
<b>Executing Agency</b>	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)			
<b>Sector/Subsector</b>	SCL-SPH			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	18-Enero-16			
<b>Actual Closing date</b>	18-Enero-20			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$130,000,000 (IDB US\$130,000,000, GOAR US\$0)		US\$129,304,636 (IDB US\$129,304,636, GOAR US\$0)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$130,000,000		US\$129,304,636	
<b>Co-financing</b>	US\$0		US\$0	
Cancelled amount	N/A		US\$695,364	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Successful	Partly Successful
<b>Relevance</b>	4 (Excellent)	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	3 (Satisfactory)	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	3 (Satisfactory)	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	3 (Satisfactory)	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Odette Maciel	
<b>Reviewed by:</b>	Monika Huppi	

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

#### Objetivo General:

Contribuir a la estrategia del gobierno de reducir los niveles de pobreza e incentivar la acumulación de capital humano.

#### Objetivos específicos:

Estos son los objetivos específicos del proyecto y que OVE considera para esta validación:

1. Incrementar el nivel de consumo de los hogares e incentivar la demanda de servicios de salud y educación.
2. Apoyar el proceso de consolidación institucional del Sistema de Protección Social (SPS).
3. Apoyar el desempeño del sector salud a fin de que cubra las brechas de cobertura y mejore la calidad de los servicios.
4. Apoyar la implementación del sistema de monitoreo y evaluación de la protección social.

El objetivo general y los objetivos específicos son consistentes entre el documento de préstamo y contrato, así como con el reporte de terminación proyecto (PCR). También, son coincidentes con los cuatro componentes del proyecto.

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

#### *1. Componentes del Proyecto:*

**Componente I: Transferencias Condicionadas.** El objetivo es incrementar el nivel de consumo de los hogares beneficiarios de Solidaridad e incentivar la demanda de servicios públicos de salud, educación y nutrición. Los recursos del componente financian parcialmente las transferencias monetarias a familias en pobreza que hayan cumplido con las corresponsabilidades de salud y educación.

**Componente II. Fortalecimiento del Sistema de Protección Social (SPS).** El objetivo es apoyar la consolidación institucional y operativa del SPS, blindándolo institucional y financieramente; así como continuar mejorando la capacidad de coordinación de las instituciones que lo conforman. Incluyen al Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Solidaridad-PROSOL y Administradora de Subsidios Sociales (ADESS).

**Componente III. Fortalecimiento de la oferta y mejora de la calidad de los servicios de salud.** El objetivo es incrementar el acceso y la calidad de los servicios de salud a los que acceden los beneficiarios de Solidaridad.

**Componente IV. Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación (SIME).** Tiene como objetivo apoyar el SIME para sistematizar información y retroalimentar el proceso de decisiones.

#### *2. Cambios en el diseño del proyecto después de la aprobación:*

OVE no identificó reformulaciones formales en el diseño del proyecto. No obstante, el PCR indica (pp. 7) que se eliminaron algunas actividades circunscritas al Objetivo 2 relacionadas con el fortalecimiento de la ADESS, para concentrar esfuerzos en otras instituciones, y que el Ministerio de Educación tenía sus propios recursos para mejorar los sistemas de información y que asumió actividades como la capacitación de los técnicos distritales en el uso del Sistema

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

de Gestión de Centros Educativos (SGCE) y las mejoras en el sistema de actualizaciones, por lo que esas actividades también salieron del marco de resultados. En relación con el Objetivo 3, el PCR indica que, si bien el Ministerio de Salud (MSP) hizo las gestiones para concertar los convenios de vinculación con las escuelas de medicina y enfermería, y la actividad de capacitación se llevó a cabo temporalmente, no se alcanzarían los acuerdos, por lo que se eliminaron los productos relacionados. El PCR también indica que los acuerdos se suscribirían en el marco de otra operación (la DR-L1047 'Apoyo al Programa de Protección Social fase III').

La Tabla presenta los montos originales aprobados, así como los montos finales para cada componente:

Componente	Monto original (millones de US\$) <sup>a</sup>	% del total	Monto final (millones de US\$) <sup>b</sup>	% del total
I	93	72%	100.979	78%
II	13.9	11%	6.831	5.3%
III	14.07	11%	19.790	15.3%
IV	3.9	3%	1.171	0.9%
Auditoría y Administración	2.53	2%	0.588	0.5%
Imprevistos	2.6	2%	0	0
Total	130	100%	129.3	100%

<sup>a</sup> Propuesta y contrato de préstamo.

<sup>b</sup> PCR DR-L1053.

##### *Ajustes en la matriz de resultados:*

No se realizaron cambios en los indicadores de impacto del proyecto. A nivel de resultados, solo se ajustó la línea de base de un indicador del Objetivo 2 ("Costo Administrativo del Programa Solidaridad como % del presupuesto total de Solidaridad") de 12.3% a 12.6% para reflejar información más actualizada proporcionada por el gobierno, y dicho ajuste entró dentro de los 60 días después de elegibilidad.

A nivel de productos, se ajustó la redacción y realizaron precisiones a algunos indicadores (sin cambiar de fondo su sentido). Además, se eliminaron e incorporaron varios productos. Del Objetivo 2 se eliminaron productos tales como la "capacitación a técnicos distritales en el uso del Sistema de Gestión de los Centros Educativos (SGCE)", "Estudios para identificar oportunidades de mejora en el SGCE", el "plan de reestructuración de la escala salarial de Solidaridad", "la capacitación a personal de oficinas regionales de (ADESS)", etc. Por su parte, se incorporaron indicadores como "Sistemas tecnológicos del Sistema Único de Beneficiarios". Del Objetivo 3 se eliminaron los "convenios de vinculación de módulos temáticos con las escuelas de enfermería y medicina". Finalmente, del Objetivo 4 se eliminaron la "Evaluación de los impactos de la habilitación de los Centros de Atención Primaria (CAPs)" y "Estudio experimental del uso de incentivos para aumentar la utilización del Sistema de Gestión Clínica (SGC)" sobre el cual el PCR indica que el país priorizó otros sistemas de información clínica como el Expediente Integrado de Salud; y se agregaron los "Informes de evaluación de los procesos transversales del Sistema de Protección Social".

La operación DR-L1053 se aprobó en junio 2012 y alcanzó elegibilidad en febrero 2013. En conformidad con los lineamientos de los reportes de terminación de proyecto 2020, para propósitos de esta validación, son válidos los cambios realizados en las matrices de resultados hasta abril de 2013.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alineación con las necesidades de desarrollo del país y prioridades del gobierno.

**El programa estuvo alineado con los objetivos de desarrollo del país y las prioridades de gobierno.** El objetivo general de la operación es "contribuir a la estrategia del gobierno de reducir los niveles de pobreza e incentivar la acumulación de capital humano". Durante su diseño, los niveles de pobreza se situaban arriba de los niveles de la precrisis bancaria que experimentó el país en 2004. En 2000 la pobreza se situaba en 27.2%, mientras que en 2011 llegó a 31.6%; y la pobreza extrema estaba en 8.8% en 2000 y se situó en 9.6% en 2010. (Fuente: propuesta de préstamo). A raíz de esa crisis bancaria, en 2005 entró en funcionamiento por primera vez en el país un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), Solidaridad, el cual se ha expandido desde entonces de 5 mil hogares a 550 mil en 2011 con foco en la población en pobreza y pobreza extrema. En 2012 el gobierno integró Solidaridad con el programa Progresado, que ponía énfasis en intervenciones socioeducativas, dando origen a Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y ampliando la cobertura a 618 mil hogares ese año y a 668 mil para 2013, siendo este el principal programa de protección social del país (Fuente: Propuesta de préstamo y PCR). La operación DR-L1053 (y operaciones complementarias de Banco) acompañan estos esfuerzos del Gobierno.

Además, el proyecto se alineó con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (Ley 1-12) y en particular con el segundo eje de Desarrollo Social y su objetivo 3 relativo a igualdad de derechos y oportunidades que incluye fortalecer el sistema único de registro de beneficiarios y fortalecer la institucionalidad del sistema de protección social. También, es consistente en su diseño y ejecución con el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 y 2017-2020 en su objetivo de disminución de la pobreza mediante un sistema efectivo y eficiente de protección social.

### 2. Alineación con los objetivos de las Estrategias de País y Corporativas del BID

El proyecto fue consistente en su diseño y ejecución con las tres **Estrategias de Banco con el País** (EBP) bajo las cuales se enmarcó: 1) 2010-2013 (GN-2581) en torno a aumentar la efectividad de la Red de Protección Social, 2) 2013-2016 (GN-2784) que también incluyó como objetivos "aumentar la efectividad y eficiencia de la red de protección social" (objetivo 1.5) y "mejorar la calidad de los servicios de salud, la gestión y sostenibilidad financiera del sector" (objetivo 1.8), y 3) 2017-2020 (GN-2908) cuyo objetivo central es "promover un crecimiento inclusivo y sostenible, compatible con (...) la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad" e incluye como una de las áreas prioritarias "mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos" (incluidos salud, educación y desarrollo infantil temprano), y propuso dar continuidad y profundizar las intervenciones del Grupo BID de la EBP previa que estén en línea con esto (se destaca la DR-L1053);<sup>1</sup> si bien, no incluye un objetivo específico al respecto.

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 desigualdad y con el **Marco de Resultados Corporativo 2016-2019** en las metas corporativas de número de beneficiarios de programas antipobreza. A nivel sectorial, la operación también es consistente con el **Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Salud de 2014 y 2017** (GN-2784 y GN-2784-7) en cuanto al uso de programas redistributivos para promover la acumulación de capital humano.

<sup>1</sup> La EBP hace referencia a operaciones entonces activas como los programas de Protección Social, Multifase III (DRL1067), Apoyo a la Consolidación del Sistema de Protección Social (DR-L1053) y Apoyo al Programa Progresando con Solidaridad (DR-L1059).

## 5. RELEVANCE

En términos del **programa del Banco en el país**, la operación DR-L1053 se complementa y superpone con otras operaciones aprobadas en el sector (en años previos y posteriores): DR-L1059 (2013) "Apoyo al Programa Progresando con Solidaridad"; DR-L1039 (2009), DR-L1044 (2010), DR-L1047 (2011) "Apoyo al Programa de Protección Social fases I-III" y algunas CTs (DR-T1052, DR-T1071). OVE (XCPPE República Dominicana 2013-2020) identifica que la superposición de las operaciones de préstamo se debió al desfase entre la rápida ejecución de los recursos de las transferencias monetarias y las acciones de fortalecimiento institucional restantes. Si bien los proyectos DR-L1053 y DR-L1059 tuvieron un mayor foco, por ejemplo, en el fortalecimiento de las capacidades de evaluación, previamente OVE (CPE República Dominicana 2009-2013) había identificado que al inicio de ambas operaciones (2012-2013), al menos dos de las tres operaciones previas aún presentaban bajos desembolsos y pocos progresos en aspectos de fortalecimiento institucional y salud básica;<sup>2</sup> lo que plantea la pregunta de por qué el Banco continuó aprobando operaciones con diseño similar teniendo aún otras activas con montos por desembolsar en componentes clave.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo (lógica vertical)

En términos teóricos, la lógica vertical del proyecto es sólida, los componentes están claramente relacionados con los resultados esperados, objetivos específicos, y estos a su vez con el objetivo general del proyecto. El PCR resume la teoría de cambio en la sección II.A.c (párrafos 2.7-2.18) y en la tabla del Anexo opcional 1. La teoría de cambio también se ha utilizado para otras operaciones similares en DR sobre PTMC.

En resumen, la teoría sugiere que las TMC pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad de los hogares en situación de pobreza e incentivar que los hogares inviertan en capital humano (especialmente salud y educación).<sup>3</sup> A su vez, los PTMC con marcos institucionales y operativos sólidos promueven el uso y seguimiento más eficiente y efectivo de los recursos.

El proyecto del Banco buscó apoyar el PTMC del gobierno, la institucionalidad del sector social, el fortalecimiento de la oferta de servicios de salud y la implementación del sistema integrado de monitoreo en protección social, todo ello en un contexto de dificultades económicas, y se estructuró en torno a cuatro componentes que se alinean uno a uno con los cuatro objetivos específicos. Si bien durante la vida del proyecto se eliminaron e incluyeron algunas actividades/productos, se mantuvo la lógica del proyecto.

Sin embargo, la alineación del proyecto respecto a las realidades del país tuvo deficiencias en tanto (como se explica arriba) había evidencia en las operaciones previas del Banco en el sector sobre las dificultades y retrasos en la ejecución de los componentes institucionales. Esta operación (DR-L1053), similar a las anteriores, ejecutó relativamente rápido el componente de transferencias monetarias, pero tuvo retrasos en los otros componentes y su cierre se extendió cuatro años.

<sup>2</sup> "En protección social (...) el Banco ha subestimado sistemáticamente la complejidad y el tiempo necesario para implementar las reformas necesarias para fortalecer el programa. El proceso de programación anual y la presión por desembolsos condujeron a un énfasis en aprobar nuevas operaciones cada año aun cuando no se habían logrado avances significativos en los componentes de reforma y fortalecimiento institucional de las operaciones anteriores ... los desembolsos para transferencias se completaron en 12-18 meses, mientras los desembolsos para reformas en temas institucionales y para el mejoramiento de la prestación de servicios de salud se rezagaron". (CPE 2009-2013).

<sup>3</sup> El PCR hace referencia, por ejemplo, a Carrasco, H.; García, E.; Parodi, S.; y Vásquez, M. (2016) "¿Cómo se redistribuyen los recursos públicos en República Dominicana?" sobre el efecto de las transferencias en la pobreza, y destaca la evidencia internacional de los PTMC para proteger el consumo, incentivar el uso de servicios de salud y educación, y reducir la pobreza de corto plazo.

## 5. RELEVANCE

En resumen, los objetivos y el diseño del proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del país y son consistentes con las EBPs al momento de aprobación y ejecución. La lógica vertical del proyecto es teóricamente fuerte, sin embargo, su alineación tuvo deficiencias respecto a las realidades del país. Con base en esta información, OVE califica este componente como Satisfactorio; lo cual difiere de la calificación de la Administración.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Calificación de la Administración en Efectividad

El PCR fue preparado con la guía 2020 y OVE evalúa el proyecto con la misma guía. La calificación global de Efectividad otorgada por OVE es Satisfactoria, la cual coincide con la de la Administración. Se explica el detalle a continuación.

La calificación a nivel de Objetivos Específicos coincide en dos de los cuatro entre la Administración (O1. Satisfactorio, O2. Excelente, O3. Excelente y O4. Satisfactorio) y OVE (O1. Satisfactorio, O2. Satisfactorio, O3. Parcialmente Insatisfactorio y O4. Satisfactorio).

### 2. Fecha límite para aceptación de modificaciones

El Proyecto se aprobó en junio 2012 y alcanzó elegibilidad en febrero de 2013, cambios a la matriz de resultados registrados hasta 60 días después de elegibilidad (abril 2013) son formalmente aceptados por OVE, en línea con las guías de PCR (es decir, PMR -1er. periodo de 2013). No se realizaron cambios en los indicadores de impacto ni de resultados del proyecto después de esa fecha. No obstante, cabe destacar que el proyecto cerró con retraso de 4 años respecto a la fecha originalmente planeada. El préstamo aprobado estableció las líneas base en 2011 y todas las metas de fin de proyecto para 2014. Sin embargo, el avance de dichos indicadores se midió en 2019 (cierre del proyecto), momento en que las metas no tuvieron ajustes. Además, el Banco apoyó directamente las TMC con financiamiento a través de esta operación (DR-L1053) aproximadamente hasta 2016 (cuando se desembolsó ese componente), pero las TMC continuaron más allá de esa fecha (2017-2019) fuera de los recursos de esta operación. Por lo tanto, incluso si el programa de TMC per se ayudó a lograr algunos resultados, es difícil argumentar que todas las mejoras en los indicadores entre 2011-2019 se atribuyen solo a esta operación.

### 3. Análisis de OVE por objetivos

#### Objetivo específico 1.

Incrementar el nivel de consumo de los hogares e incentivar la demanda de servicios de salud y educación.

El proyecto incluyó originalmente cuatro indicadores relacionados con el objetivo 1. La Administración, en el PCR (Tabla 2), presenta el avance de esos cuatro originales. No obstante, en el Anexo del PCR (PCR checklist) se observa que para el análisis de efectividad además de esos indicadores se incluyen los cuatro clasificados como de impacto en su matriz de resultados (MR): i) estatura promedio de niños(as) en hogares PROSOLI, ii) % de niños(as) de entre 18 y 60 meses de hogares PROSOLI con esquema de vacunación completo, iii) Sobre-edad en media de estudiantes en hogares PROSOLI y iv) Becarios de ILAE entre 18 y 19 años que completaron 12 años de escolaridad.

OVE, por su parte, para el análisis considera los cuatro indicadores de resultados asociados al Objeto 1, así como tres originalmente clasificados de impacto. No considera el indicador de

## 6. EFFECTIVENESS

estatura promedio de niños(as) ya que el PCR presenta información de logro contradictoria entre la Tabla 2 (caída respecto a la línea base) y el PCR checklist (que indica logro promedio de 0.9). De los siete indicadores considerados, tres se relacionan con la demanda de servicios de salud (1.1, 1.2 y 1.5) y cuatro con los servicios de educación (1.3, 1.4, 1.6 y 1.7); todos superaron las metas planteadas en el programa. Con ello, se obtiene un logro promedio de 1 (Tabla 1). Sin embargo, en la MR todas las metas se definieron para 2014, mientras que la medición de dichos indicadores se realizó para 2019, cinco años después, momento en que uno esperaría mayores avances.

**Atribución.** Los indicadores de salud 1.1, 1.2 y 1.5 (controles de salud a niños y niñas, suplementos para madres embarazadas, y niños y niñas vacunados) y educación 1.3 y 1.4 (corresponsabilidades de educación y matriculación) corresponden a actividades directamente relacionadas con las corresponsabilidades del PROSOLI, y apoyadas en parte a través del proyecto DR-L1053, por lo que es plausible su atribución teórica -al menos en parte- a los resultados obtenidos.<sup>4</sup> El PCR, además, destaca literatura para otros PTMC para argumentar la atribución del proyecto a algunos resultados. En particular, para el indicador 1.2, el PCR menciona la evidencia de efectos positivos de los PTMC en la realización de controles prenatales (Glassman, et.al. 2013; con análisis para Honduras, India y México) los cuales incluyen orientación, lo que además puede incidir en la suplementación de micronutrientes, siendo este un elemento clave en los programas de salud y nutrición a gran escala (Victoria C. G., et.al. 2008; con análisis para Brasil, Guatemala, etc.).

Adicionalmente, como parte del proyecto se realizó una Evaluación de impacto (EI)<sup>5</sup> al PROSOLI. El PCR destaca que la EI fue financiada en conjunto entre esta operación (DR-L1053) y la DR-L1059 y que, en virtud de la yuxtaposición de financiamiento y objetivos de ambas operaciones y con la serie multifase de protección social, no es posible distinguir la atribución precisa de algunos resultados únicamente a este proyecto, sino que "la atribución puede entenderse como el conjunto de apoyos que el Banco ha brindado al país en el marco de Solidaridad-PROSOLI. Incluso, algunos indicadores son iguales entre la matriz del DR-L1053 y DR-L1059".

La EI presenta información de impactos del PROSOLI en salud y educación. Sin embargo, cabe destacar que los indicadores de la EI, si bien se relacionan con la MR de esta operación, no son exactamente los mismos indicadores. Relacionado al indicador 1.1 la EI sugiere que los hogares en extrema pobreza beneficiarios de PROSOLI tiene mayor probabilidad de haber llevado más recientemente a sus hijos de 3 a 6 años a visitas médicas de salud preventiva, en comparación al grupo de control. Relacionado a los indicadores 1.3 y 1.4, la EI identifica impactos del PROSOLI en asistencia escolar e inscripción. En asistencia, los impactos son de entre 4 pp. en primaria y 6 pp. en secundaria, y son más pronunciados para ciertos subgrupos, por ejemplo, de 11.1 pp. en jóvenes de entre 13 y 18 años en secundaria en pobreza moderada que reciben la transferencia y el acompañamiento de los trabajadores comunitarios del Programa. El documento de EI no presenta información de impacto directamente ligado a los indicadores 1.2, 1.5-1.7.

<sup>4</sup> Cabe destacar que la DR-L1059 (social) y las DR-L067 y DR-L1069 (salud) también incluyen algunas actividades que apoyan algunos esfuerzos que estaba haciendo PROSOLI para aumentar las tasas de vacunación entre los beneficiarios. (fuente: XCPE 2013-2020 y PCR DR-L1059).

<sup>5</sup> La evaluación se realizó entre enero 2016 y agosto 2019 con el apoyo del BID y el Center for Effective Global Action (CEGA) de la Universidad de California Berkeley.

## 6. EFFECTIVENESS

**Tabla 1. Indicadores relacionados con el Objetivo 1**

<b>Resultado</b>	<b>Indicador</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Valor Línea de Base (2011)</b>	<b>Meta original</b>	<b>Resultado alcanzado (2019)</b>	<b>Ratio alcanzado</b>	<b>Ratio alcanzado (validación)</b>
Indicador 1.1	Mujeres beneficiarias de Solidaridad con hijos entre 0 a 5 años que llevaron al último niño nacido vivo a al menos un control al Centro de Salud	Porcentaje	56.8	70.0	98.29 <sup>a</sup>	3.14	1
Indicador 1.2	Mujeres beneficiarias de Solidaridad con un hijo de 0 a 5 años que durante su último embarazo tomaron pastillas de ácido fólico, hierro y vitaminas o suplementos y no pagaron por ellas.	Porcentaje	10.8	15	78.5 <sup>b</sup>	16.12	1
Indicador 1.3	Estudiantes beneficiarios de ILAE que cumplen con sus corresponsabilidades en educación (asistencia)	Porcentaje	80.4	90	98.5 <sup>a</sup>	1.88	1
Indicador 1.4	Tasa bruta de matriculación en media de estudiantes en hogares beneficiarios de Solidaridad.	Tasa	75.83	81	85.2 <sup>a</sup>	1.81	1
Indicador 1.5 (adicional)	Niños(as) de entre 18 y 60 meses en hogares PROSOLI con esquema de vacunación completo.	Porcentaje	28.5	38.5	81.6	5.31	1
Indicador 1.6 (adicional)	Tasa de sobre-edad en media de estudiantes de hogares PROSOLI	Tasa	47.68	40	16.21 <sup>b</sup>	4.09	1
Indicador 1.7 (adicional)	Becarios de ILAE entre 18 y 19 años que completaron 12 años de escolaridad.	Porcentaje	16.8	22	51.89 <sup>b</sup>	6.75	1
<b>Logro promedio</b>							<b>1</b>

(a)Fuente: Encuesta de Evaluación de la Protección Social (EEPS). Información complementaria en la Evaluación de Impacto.

(b)Fuente: Encuesta de Evaluación de la Protección Social (EEPS) y Sistema de Información Progresando con Solidaridad (SIPS).

En resumen, se superaron todas las metas. A pesar de la atribución teórica y de los resultados de la EI, la atribución de estos resultados a la operación del Banco es tenue en tanto se esperaba que las metas se lograran en 2014, pero las mediciones se realizaron en 2019 debido a las extensiones del proyecto. Además, el préstamo DR-L1053 apoyó directamente las TMC con financiamiento aproximadamente hasta 2016. En los años posteriores, las transferencias y otros programas (incluidos algunos respaldados por otras operaciones del Banco) se siguieron ejecutando, lo que representa cuatro años adicionales de apoyos relacionados con los resultados aquí descritos, pero no directamente relacionados al componente I de esta operación. Así, si bien el PTMC en su conjunto, en combinación con otros programas de salud y educación, ha colaborado en las mejoras observadas en este objetivo, es difícil argumentar que éstas se atribuyen solo a la DR-L1053. Por lo tanto, **OVE califica el logro del Objetivo 1 como Satisfactorio**, lo cual coincide con la calificación de la Administración de Satisfactorio.

## 6. EFFECTIVENESS

### Objetivo específico 2.

Apoyar el proceso de consolidación institucional del Sistema de Protección Social (SPS).

El proyecto incluyó cinco indicadores relacionados con este objetivo, los cuales son los mismos considerados tanto por OVE como por la Administración. Cuatro de los cinco indicadores alcanzaron sus metas planeadas. Se alcanzó la meta del 75% de casos atendidos mediante el Esquema Único de Atención al Usuario (indicador 2.1), la meta de 10 Oficinas regionales de SIUBEN como instancias operativas desconcentradas (indicador 2.3), se superó la meta de % de estudiantes del ILAE con información de matriculación registrada en el Sistema de Gestión de los Centros Educativos (SGCE) (indicador 2.4) y se logró actualizar la información de la vivienda de los hogares de Solidaridad (indicador 2.5). Por otro lado, el PCR reporta que el costo administrativo del PTMC (indicador 2.2) bajó de 12.6% a 3.43%, superando su meta de 10%.<sup>6</sup> Sin embargo, OVE identifica que para la operación DR-L1059 el PCR también reporta que los costos administrativos pasaron de 12.3% a 11.33% en el mismo periodo, con lo que no se supera su meta de 10.5% y su ratio de logro resulta en 0.45. Debido a que este PCR (DR-L1053) no proporciona detalle respecto a cómo se logró exceder la meta más allá del 10% y a que el dato no es consistente con lo reportado para el PCR DR-L1059, OVE califica este indicador como no alcanzado.

**Atribución.** Estos indicadores no se incorporaron en la EI. No obstante, es plausible la atribución teórica del apoyo del Banco a algunos de los resultados obtenidos. Previo a la operación, no se contaba con un esquema único de atención al usuario (indicador 2.1), ni con Oficinas regionales de SIUBEN que funcionaran como instancias operativas desconcentradas (indicador 2.3). En particular, el Banco apoyó en la puesta en marcha de la plataforma unificada (Punto Solidario) que funge como ventanilla de atención para centralizar y responder a las solicitudes de los beneficiarios del SPS, y cuyos enlaces se distribuyen a nivel nacional en las oficinas de ADESS, PROSOLI y ahora en las oficinas regionales de SIUBEN. A través de la operación, el Banco también apoyó en la activación y uso de dispositivos móviles para el registro de información de beneficiarios (relacionado con el indicador 2.5), en la implementación del sistema de información estadística para fines gerenciales, entre otros (PCR, pp12). A su vez, es plausible que estas actividades contribuyeran a reducir los costos Administrativos del Programa (indicador 2.2).

Respecto al indicador 2.4 (estudiantes del ILAE con información de matriculación registrada en el SGCE) es difícil atribuir el resultado al proyecto del Banco, en tanto que las actividades relacionadas con las capacitaciones a técnicos distritales en el uso del SGCE y estudios para identificar oportunidades de mejora del SGCE salieron del programa y fueron absorbidas directamente por el Ministerio de Educación. Aunque, por otro lado, el desembolso de las TMC fue condicional a que el 85% de los beneficiarios cumplan con las responsabilidades en educación y salud (por contrato de préstamo), lo cual pudo haber provisto de incentivos para asegurar que la información de los estudiantes del ILAE fuera capturada en el SGCE. Con ello, OVE considera el indicador como alcanzado.

<sup>6</sup> Por otro lado, el PCR del DR-L1059 reporta “Costos administrativos de la red de Protección Social” que pasan de 12.3% a 11.33% (meta 10.5%). Logro de 0.45.

## 6. EFFECTIVENESS

**Tabla 2. Indicadores relacionados con el Objetivo 2**

<b>Resultado</b>	<b>Indicador</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Valor Línea de Base (2011)</b>	<b>Meta original</b>	<b>Resultado alcanzado (2019)</b>	<b>Ratio alcanzado</b>	<b>Ratio alcanzado (validación)</b>
Indicador 2.1	Porcentaje de casos atendidos mediante el Esquema Único de Atención al Usuario	Porcentaje	0	75	75 <sup>a</sup>	1	1
Indicador 2.2	Costo administrativo del Programa Solidaridad como porcentaje de su presupuesto total	Porcentaje	12.3 12.6 <sup>7</sup>	10	3.43 <sup>b</sup>	0	0
Indicador 2.3	Número de Oficinas regionales de SIUBEN que funcionan como instancias operativas descentralizadas.	Oficinas	0	10	10 <sup>b</sup>	1	1
Indicador 2.4	Porcentaje de estudiantes del ILAE con información de matriculación registrada en el Sistema de Gestión de los Centros Educativos (SGCE).	Porcentaje	0	75	98.1 <sup>b</sup>	1.31	1
Indicador 2.5	Porcentaje de hogares de Solidaridad con información de dirección de la vivienda actualizada.	Porcentaje	33	90	100 <sup>b</sup>	1.18	1
<b>Logro promedio</b>							<b>0.8</b>

(a) Fuente: Información Administrativa de Punto Solidario.

(b) Fuente: Sistema de Información Progresando con Solidaridad (SIPS), según PCR DR-L1053.

- ➔ En resumen, se alcanzó o superó la mayoría de las metas (ratio de logro 0.8), así, **OVE califica el Objetivo 2 como Satisfactorio**, lo cual difiere con la calificación de Administración de Excelente.

### **Objetivo específico 3.**

Apoyar el desempeño del sector salud a fin de que cubra las brechas de cobertura y mejore la calidad de los servicios.

El proyecto contó con un indicador relacionado con la cobertura en salud (indicador 3.2) de % de hogares beneficiarios de Solidaridad que recibe atenciones en centros de salud habilitados) y uno relacionado con la calidad (Indicador 3.1) de % de personal de salud que conoce el 80% o más de los contenidos de los protocolos de atención del primer nivel. Ambos superaron las metas planteadas. No obstante, en el caso del indicador de calidad, hubiera sido deseable contar con información respecto a si el mayor conocimiento de los protocolos de salud se tradujo en una mejor aplicación práctica de los mismos. Adicionalmente, el indicador 3.3 (sobre el registro de atenciones de salud en el SGC) tuvo avance nulo. El PCR (pp. 13) reporta que el registro no fue posible porque el MSP priorizó otros sistemas de información, pero que el PROSOLI realizó las gestiones de campo y visitas a los CPN para completar la información no

<sup>7</sup> La Administración realizó este ajuste para reflejar información más actualizada proporcionada por el gobierno. El ajuste se realizó dentro de los 60 días después de elegibilidad y reflejado en el PMR correspondiente.

## 6. EFFECTIVENESS

registrada y verificar el cumplimiento de condicionalidades. Con ello, el logro promedio de los resultados alcanzados es de 0.67.

**Atribución.** Estos indicadores no se incorporaron en la EI. Sin embargo, respecto a los dos indicadores con avance, ambos son atribuibles en parte al proyecto. Como parte de la operación, en relación con el indicador 3.2, se realizó un estudio de diagnóstico de las brechas de cobertura de los servicios de atención primaria y se firmaron convenios regionales de gestión por resultados. Si bien no se alcanzaron las metas de producto planeadas, como parte de la operación se construyeron y habilitaron 17 Centros de atención primaria o de primer nivel (CAPs o CPNs)<sup>8</sup> cuya ubicación se definió en coordinación con el Servicio Nacional de Salud (SNS) para que estuvieran en lugares que contribuyeran a cerrar brechas de acceso de la población vulnerable. Además, respecto al indicador 3.1 de conocimientos de atención en primer nivel, como parte del proyecto se capacitó a cerca de mil personas (de los nueve servicios regionales del país -SRS-) en competencias del modelo de atención primaria descentralizado en la gestión, manejo clínico, salud familiar, etc. No obstante, otras operaciones del Banco (DR-L1067/2013 y DR-L1069/2014) del sector salud también apoyaron los SRS que se habían creado como parte de la reforma sectorial. En particular, referente a la expansión del modelo de financiamiento basado en resultados en seis de los nueve SRS (en los otros tres el modelo ya había sido introducido por el Banco Mundial).<sup>9</sup> OVE identifica que el DR-L1067 "parece haber contribuido al incremento de afiliados al régimen subsidiado y a hospitales con el sistema integrado de gestión funcionando" (XCPPE DR 2013-2020). Con ello, es plausible que estas operaciones también tuvieran cierta incidencia en el indicador 3.2 y no solo la DR-L1053.

**Tabla 3. Indicadores relacionados con el Objetivo 3**

Resultado	Indicador	Unidad de medida	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado (2019)	Ratio alcanzado	Ratio alcanzado (validación)
Indicador 3.1	Porcentaje de personal de salud que conoce el 80% o más de los contenidos de los protocolos de atención del primer nivel	Porcentaje	13.2	35	90.9 <sup>a</sup> (2017)	3.56	1
Indicador 3.2	Porcentaje de hogares beneficiarios de Solidaridad que recibe atenciones en centros de salud habilitados	Porcentaje	12	34	79.3 <sup>b</sup>	3.05	1
Indicador 3.3	Porcentaje de hogares de Solidaridad cuyas atenciones de salud en el último trimestre fueron registradas en el Sistema de Gestión Clínica (SGC).	Porcentaje <sup>10</sup>	2.9	50	0 <sup>c</sup>	0	0
<b>Logro promedio</b>							<b>0.67</b>

(a) Encuesta al personal de salud de los servicios de las Unidades de Atención Primaria (CAPS).

(b) Informes de rendición de cuentas del gabinete.

(c) Evaluación de procesos de PROSOLI.

<sup>8</sup> Fuente: PCR (matriz de resultados). Este dato, no obstante, difiere con el último PMR (enero-diciembre 2020, publicado en mayo 2021) que indica 24 y el mismo PCR (párrafo 2.55) que indica 44 CPN construidos y equipados.

<sup>9</sup> Los SRS recibían un monto fijo por cada beneficiario pobre que se adhería al esquema de atención primaria de su zona de residencia.

<sup>10</sup> El PCR (pp. 10) tiene un *typo* en la unidad de medida y dice "Oficinas" en vez de "Porcentaje" en una de las columnas.

## 6. EFFECTIVENESS

- ➔ En resumen, el logro promedio de las metas planeadas fue de 0.67 y es plausible la atribución de dos de los resultados en parte a este proyecto. Así, **OVE califica el Objetivo 3 como Parcialmente Insatisfactorio**, lo cual difiere con la calificación de Administración de Excelente. Nota: cabe destacar que no es clara la calificación de la Administración dado que el ratio del logro que el PCR reporta para este objetivo es de 0.67).

**Objetivo específico 4.** Apoyar la implementación del sistema de monitoreo y evaluación de la protección social.

El proyecto incluyó un indicador para este objetivo (indicador 4.1, "Número de documentos de Investigación sobre Protección Social elaborados"), el cual tuvo un logro de 0.9. Se completaron nueve de los diez documentos planeados de investigación sobre protección social, entre los que destacan: el Informe del 3er. Levantamiento de Estudios Socioeconómico de Hogares 2017, el diseño, aplicación e informe de la Encuesta para Monitoreo de los Resultados del Programa Progresando con Solidaridad, el Informe de Evaluación de Impacto del PROSOLI, una encuesta de monitoreo de verificación de corresponsabilidades, entre otros. Sin embargo, es importante destacar que el indicador está a nivel de productos y por sí mismo no provee información respecto al funcionamiento del sistema de Monitoreo y Evaluación de forma amplia como plantea el objetivo, ni sobre el uso de esa información en la toma de decisiones.

**Atribución.** Los documentos y las encuestas que estuvieron detrás de estos documentos fueron elaborados con financiamiento y apoyo técnico del Banco (tanto derivado de esta operación como de la DR-L1059). En particular, la evaluación de impacto fue financiada con parte del componente IV de la DR-L1053 y parte del componente II de la DR-L1059, por lo que dicho estudio es atribuible en parte a esta operación. El Banco facilitó la participación del personal PROSOLI y GCPS en un taller de EIs con la Universidad de Berkeley, lo que permitió que representantes del gobierno tuvieran intercambio de conocimiento con expertos internacionales. Derivado de esta experiencia se trabajó en la propuesta metodológica de la IE del programa.

A pesar del avance en el indicador, y de su relevancia y atribución en parte al programa del Banco, OVE destaca que aún hay espacio avanzar en torno al objetivo propuesto de contar con un sistema de monitoreo y evaluación de forma más amplia. Esto, sobre todo considerando que algunos indicadores de producto no fueron concluidos como se esperaba, por ejemplo, se desarrolló solo uno de los tres módulos del Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación (SIME) y no se concretó el tablero de control del SIME.

**Tabla 4. Indicadores relacionados con el objetivo 4**

Resultado	Indicador	Unidad de medida	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado (2019)	Ratio alcanzado	Ratio alcanzado (validación)
Indicador 4.1	Número de documentos de investigación sobre Protección Social	Documentos	0	10	9 <sup>a</sup>	0.9	0.9
Logro promedio							0.9

(a) Fuente: Información del GCPS.

- ➔ En resumen, se tuvo un logro de 0.9 en el indicador de este objetivo y es plausible atribuir el avance, en parte, a este proyecto. Así, **OVE califica el Objetivo 4 como**

## 6. EFFECTIVENESS

**Satisfactorio**, lo cual coincide con la calificación de Administración. Sin embargo, es importante destacar que el indicador por sí mismo no provee información respecto al funcionamiento del sistema de Monitoreo y Evaluación de forma amplia, ni sobre el uso específico de dichos documentos en la toma de decisiones.

**Productos:** El PCR presenta 18 indicadores a nivel de productos, de los cuales reporta que 10 cumplieron al 100% con las metas planeadas, uno tuvo un logro de 63%, cuatro tuvieron un logro menor al 50% y tres no reportan avance (estos corresponden a la evaluación operativa de Solidaridad y tableros de control del SIME y del SGC desarrollados).

**Conclusión:** Con base en las guías 2020, la calificación global de Efectividad otorgada por OVE al proyecto es Satisfactoria, la cual se deriva de obtener Satisfactorio en tres de los cuatro objetivos (O1, O2 y O4) y Parcialmente Insatisfactorio en uno (O3). La calificación global coincide con la de la Administración.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

Para el análisis ex post de eficiencia, la Administración se enfoca en los Objetivos 1 y 3 que concentraron la mayor parte del financiamiento al cierre de la operación (93%: 78% objetivo 1 y 15% objetivo 2).<sup>11</sup> La Administración realizó el análisis separado para cada uno estos objetivos.

Para el **Objetivo 1**, se realizó un análisis costo-beneficio (ACB) que considera los beneficios y costos parciales de un año de transferencias. Para cuantificar los beneficios, se asume que la intervención tendrá un efecto sobre el ingreso laboral futuro de los beneficiarios como resultado de la acumulación de capital humano derivado de la asistencia escolar, en particular, de las transferencias de PROSOLI mediante el ILAE. Se cuantifican los beneficios que se capitalizan en un año de operación del programa y los efectos se basan en la EI. Para los costos se consideran solamente los costos administrativos del programa según el anexo con el ACB.

Dentro de los supuestos del análisis destacan: que la tasa de descuento social se fija en 12%, se indica que el PROSOLI tiene un impacto de 4 pp en escolaridad; cada año adicional de educación tiene una rentabilidad de 6.7% en términos de mayores ingresos futuros (según los resultados de estimar la ecuación de Mincer), un salario promedio para primaria incompleta de 263.35 dólares mensuales como base para monetizar los costos de oportunidad y calcular las ganancias futuras, y los ingresos laborales futuros se proyectan con base a una vida laboral de 18 a 60 años para los beneficiarios de PROSOLI. Se utilizan los datos administrativos de PROSOLI y de la Encuesta Continua de la Fuerza de Trabajo (ENCFT). El PCR destaca que se excluyen algunos beneficios identificados en la EI por ser más difíciles de monetizar como la seguridad alimentaria, la reducción de la violencia familiar, la planificación familiar, etc.

à Con esto, se estima para el Objetivo 1 una relación beneficio-costo de 5.4, un VPN positivo de US\$1.7 millones de dólares, y una tasa de rendimiento económico (ERR) de 8.1% (menor a la tasa de descuento social). También se realizan análisis de sensibilidad asumiendo escenarios más pesimistas (menores retornos educativos, salario menor y diversas tasas de descuento) y optimistas, estos arrojan razones beneficio costo mayor a 1 pero en la mayoría de los casos la TIR está por debajo de 12%, excepto en los escenarios de salario alto.

Respecto a este análisis, OVE destaca los siguientes elementos:

<sup>11</sup> Los objetivos 2 y 4 terminaron absorbiendo 5.3% y 0.9% de los fondos.

## 7. EFFICIENCY

--El análisis no considera los costos derivados de cubrir las transferencias monetarias, indicando que éstas “desde la perspectiva de la sociedad .... no representan costos” (Anexo Análisis Económico, pp. 8). Por ello, el PCR solo incluye una fracción como costos de implementación o administrativos. Si bien existe evidencia internacional de los beneficios en pobreza, educación y salud derivados de una implementación adecuada de las TMC; este argumento no esgrime de considerar el valor mismo de las transferencias (gasto) en el análisis costo beneficio de este proyecto. Así, el análisis actual conlleva una subestimación de costos.

--La EI encuentra impactos en asistencia escolar de entre 4 pp. en primaria y 6 pp. en secundaria, y son más pronunciados para ciertos subgrupos. No obstante, el PCR y análisis económico asociado a veces lo reportan como “escolaridad” y a veces como “asistencia”, siendo estos indicadores relacionados pero diferentes conceptualmente. El PCR se hubiera beneficiado de una explicación más clara de esta relación.

--Por otro lado, la EI enfatiza que “estos resultados reflejan aproximadamente 38 meses de exposición de transferencias monetarias y 33 meses de exposición a los servicios de acompañamiento, a pesar de que la tasa de participación de los servicios de acompañamiento es menos que universal.” No obstante, el PCR reporta que se realizó el análisis de eficiencia considerando los beneficios y costos de un año de transferencias, pero de los documentos no es claro cómo dicho ajuste está aplicado al indicador de impacto derivado de ~3 años de tratamiento.

-- Adicionalmente, si los beneficios medidos como mayores ingresos se acumulan a partir de una escolarización más prolongada como el PCR sugiere, el análisis también debería haber incluido los costos derivados de la provisión de esos años adicionales de escolaridad. El Anexo (pp. 8), no obstante, no aclara ni presenta información más detallada de porque se considera que “no hay costos incrementales en los sectores de educación y salud”. Este argumento estaría representando una subestimación de los costos incluidos en el ACB. Además, el análisis tampoco incluye los gastos de asistencia escolar cubiertos por las propias familias beneficiarias, si bien la EI encuentra que éstas incurren en tales costos. --Finalmente, para la estimación de los beneficios se consideran incrementos de 4% anuales ajustando por inflación esperada. OVE nota que el ACB es normalmente realizado en términos reales, por lo que, si los beneficios son ajustados por la inflación, la tasa de descuento aplicable también debería ser ajustada.

Por otro lado, para el **Objetivo 3**, se buscó realizar un análisis costo eficiencia de la provisión de los servicios de salud. Para ello se estimó el costo unitario de la provisión de la consulta médica para los beneficiarios del PROSOLI y se comparó con el costo para la población no beneficiaria. El análisis también incluye un comparativo del costo unitario de la consulta médica para beneficiarios del PROSOLI respecto a PTMC en Colombia y México.

à EI PCR concluye “un alto rendimiento de PROSOLI en términos de costos eficiencia” debido a que el costo de la visita médica en PROSOLI es 63% del costo fuera del Programa. Además, indica que representa el 9.4% y 35.5% el costo de programas pares en los otros países seleccionados.

Respecto a este análisis OVE destaca los siguientes elementos

-- El análisis presentado se basa en los costos unitarios de la consulta médica. Sin embargo, el proyecto del BID no financia las visitas o consultas médicas per se. Según la propuesta de préstamo (para. 1.28) y el PCR (para. 2.14), el componente III de la operación financia, entre otras actividades, la expansión y habilitación de los CAPs, la estimación de la brecha de cobertura, la expansión del modelo de gestión por desempeño y algunas capacitaciones. Ni el PCR ni su Anexo (Análisis Económico) proporcionan una justificación clara de por qué la

## 7. EFFICIENCY

comparación del costo de la visita médica estaría capturando de forma adecuada el análisis ex post de costo eficiencia de las inversiones de salud directamente relacionadas con la operación del Banco.<sup>12</sup>

-- Más allá del punto anterior, ni el PCR ni su Anexo (Análisis Económico) presentan información detallada ni evidencia suficiente respecto a si a los grupos que se comparan (beneficiarios del PROSOLI y población no beneficiaria) y si las consultas médicas que estos requieren y reciben son comparables. Las diferencias de costos entre ambos pudieran derivarse de razones ajenas al PTMC, por ejemplo, la región donde habitan estos grupos o la diferencia de servicios médicos que requieren y reciben (por ejemplo, más o menos especializados) según diferencias en su perfil epidemiológico.

--Respecto al comparativo del costo unitario de la consulta médica para beneficiarios del PROSOLI y PTMC en Colombia y México. Si bien los costos se ajustaron por paridad poder de compra (PPP), no se presenta mayor evidencia ni justificación que permita determinar que las consultas médicas son comparables en términos de los servicios que cubren los países seleccionados. Tampoco se explica por qué se consideran esos países y no otros de la región que también tienen PTMC.

Por otro lado, el préstamo tuvo dos extensiones (en 2016 y 2018) por 48 meses. El PCR indica que la primera se debió en parte a la falta de espacio fiscal durante los primeros años del préstamo (2013-2016) para ejecutar las actividades de inversión tras los desembolsos para financiar las transferencias, y la segunda ante la necesidad de finalizar la construcción y acondicionamiento de los centros de primer nivel (CPNs/CAPs) del objetivo 2. Adicionalmente, el PCR menciona los desafíos y retrasos en torno a la asignación del personal médico en los CAPs una vez completada su construcción/acondicionamiento, lo que apunta a inefficiencies adicionales en la habilitación de los establecimientos. El PCR destaca que la extensión también responde en parte a que el Gobierno indicó que para la EI se requería mayor exposición por parte de los beneficiarios a las intervenciones.

**Conclusión:** De la información presentada en el PCR y su Anexo, OVE identifica deficiencias en los análisis de CBA y CEA, por lo que no es posible basar su calificación en ellos. Por otro lado, el proyecto experimentó 48 meses de retrasos de implementación respecto a la fecha de cierre originalmente prevista, y tuvo desafíos en la habilitación de centros de salud. Basado en esto, OVE califica la Eficiencia como parcialmente insatisfactoria.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### - *Riesgos de sostenibilidad*

El PCR indica que el programa cuenta con actividades con resultados con alta probabilidad de ser sostenibles en el tiempo, no obstante, no se presenta una explicación más completa de los mecanismos que garantizan la sostenibilidad de cada resultado. OVE destaca que es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Limitaciones presupuestarias (sostenibilidad financiera). Entre 2013 y 2016, el BID dio cuenta de una parte importante del fondeo para las transferencias (TMC) del PROSOLI.

<sup>12</sup> La propuesta de préstamo (link 12) incluyó un draft de Análisis costo-efectividad que compara los costos esperados de acondicionamiento de CAPs existentes y la construcción de centros nuevos. Las guías PCR 2020 destacan que: "if deemed appropriate, the ex-post cost-benefit calculations could be compared with the results of the cost-benefit analysis conducted at approval".

## 8. SUSTAINABILITY

Si bien, a partir de 2016 estas fueron cubiertas por el presupuesto nacional, con el tiempo se ha ido incrementando el padrón de beneficiarios lo que acentúa la necesidad de reducir errores de filtración y sub-cobertura (PCR DR-L1059/2013). En 2020, ante la pandemia de Covid, se pusieron aún más en evidencia estos retos presupuestarios cuando la nueva Dirección General de PROSOLI declaró que se habían retrasado los pagos de algunos apoyos del PTMC y de otros apoyos extraordinarios.

- En términos de la operación del programa, el PCR destaca aún debilidades en la interoperabilidad entre los sistemas informáticos del trípode del sistema de protección social (SPS), así como retos en la coordinación interministerial y en la verificación de las condicionalidades, especialmente de salud. Estos elementos son importantes para garantizar el uso más eficiente y efectivo de los recursos. Ibarrarán, et.al. (2017) destacan la importancia del buen uso de los sistemas de información de salud y educación o de un sistema de registro de corresponsabilidades centralizado como una buena práctica para la verificación del cumplimiento de las condicionalidades. Si bien el nuevo Plan del Gobierno prevé el fortalecimiento del PROSOLI, no hay detalle respecto a si se implementarán medidas en torno a estas áreas de oportunidad. En esta misma línea, OVE (XCPE República Dominicana 2013-2020) enfatiza que “la sostenibilidad de la mejora en la salud de los beneficiarios depende de la buena coordinación entre el GCPS y el Ministerio de Salud y que la falta del uso del Sistema de Gestión Clínica (SGC) para el control de corresponsabilidades de salud sigue siendo un desafío que implica un riesgo en la sostenibilidad de estos resultados”.
- Interés del nuevo gobierno de fortalecer el programa. A partir de 2020 hay nuevas autoridades de PROSOLI. Como elemento positivo a la sostenibilidad, OVE identifica que el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2021-2024 incluye ([link](#), pp 67) el “fortalecimiento de PROSOLI” como una de sus iniciativas principales para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades y reducir la pobreza. Además, en 2020 y 2021, la estructura del programa demostró ser relevante para el gobierno en tanto se utilizó para realizar algunos pagos monetarios temporales (tales como Quédate en Casa) en el contexto de la pandemia. Asimismo, en 2021, se proporcionaron transferencias temporales a mujeres víctimas de violencia en el marco del PROSOLI (<https://www.mujer.gob.do>); y el gobierno ha declarado que buscará viabilizar y normar el acceso de las familias beneficiarias del PROSOLI a la adquisición de vivienda en el marco del Plan Nacional de Viviendas Familia Feliz, con base en una evaluación a cargo del Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN) en las áreas potenciales a intervenir.
- Adicionalmente, la generación y documentación de evidencia del programa a través de la evaluación de impacto (EI) apoyada por esta operación, así como la divulgación de dichos resultados a autoridades de Gobierno, academia y sociedad civil pudieran abonar en el ajuste y/o continuidad del programa ante cambios de autoridades y ciclos políticos. Asimismo, se ha fortalecido la capacidad técnica del equipo de evaluación del GCPS quienes, derivado de esta experiencia, desarrollan análisis para el PROSOLI (en parte con los insumos generados) y evaluaciones para otros programas sociales.
- Finalmente, si bien el PCR destaca elementos del diseño y la supervisión de la construcción de los CAPs, no presenta información respecto a la sostenibilidad de estas intervenciones ni sobre la sostenibilidad del resto de las intervenciones del componente III de salud, el cual corresponde al 15.3% de los montos ejecutados por el proyecto (U\$19.8 millones).

## 8. SUSTAINABILITY

### - Desempeño de las salvaguardas

El proyecto está clasificado como categoría "B", principalmente por obras asociadas a la construcción de centros de salud de primer nivel (CPN) y residuos hospitalarios, aspectos que fueron atendidos durante la construcción y que durante la ejecución se contó con el Reglamento para la gestión de sustancias y desechos químicos peligrosos. La ubicación de los CPN apoyados se definió en coordinación con el Servicio Nacional de Salud (SNS) para que además de contribuir a cerrar brechas de acceso de salud estuviesen ubicados en áreas no expuestas a riesgos de desastres. Para ello, se contó con una muestra amplia de terrenos potenciales sobre los cuales se hizo la revisión de riesgos a desastres naturales, acceso a servicios básicos, vías, estudios topográficos geotécnicos, etc. y de esta lista se identificaron los más viables con los que se procedió al saneamiento legal para quedar bajo la propiedad del SNS. Los estudios ambientales contaron con sus planes de manejo y adecuación ambiental y plan de contingencia. Ninguno de los terrenos tuvo reasentamiento involuntario. Para cada construcción se realizaron los estudios estructurales requeridos y se gestionaron las autorizaciones ambientales de construcción con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En adición a los supervisores de obra de GCPS, el Banco contrató un supervisor adicional para visitar las obras. Finalmente, el PCR reporta que, como parte del diseño hidrosanitario de los CPN, y de carácter obligatorio, se construyeron pozos sépticos para el manejo de aguas residuales, mientras que las construcciones más alejadas de las ciudades cuentan con pozo para captura de agua de lluvia.

**Conclusión:** De la información presentada en el PCR y de las consideraciones mencionadas arriba (retos presupuestarios, de interoperabilidad, de coordinación interministerial, etc.); así como la información pendiente sobre la sostenibilidad de las intervenciones apoyadas a través del componente III de salud (incluidos los CAPs), OVE califica la sostenibilidad como Parcialmente Insatisfactoria.

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El desempeño del Proyecto en su conjunto ha sido Parcialmente Exitoso, como resultado de un rating Satisfactorio en Relevancia y Efectividad, y Parcialmente Insatisfactorio en Eficiencia y Sostenibilidad. OVE coincide con la Administración en la calificación de Efectividad y difiere en Relevancia, Eficiencia y Sostenibilidad.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

La Administración calificó el desempeño del Banco como Satisfactorio. OVE lo califica como Parcialmente Insatisfactorio y destacan los siguientes elementos del desempeño del Banco:

- OVE califica la calidad a la entrada como Parcialmente Insatisfactoria. Durante el diseño del proyecto, el diagnóstico del Banco fue adecuado al identificar la necesidad e importancia de apoyar al gobierno en sus esfuerzos en torno al PTMC y los servicios relacionados de salud y educación; a la vez que se dio continuidad a esfuerzos previos del Banco en torno a este tema en el país. El Proyecto se alineó en su diseño a las necesidades de desarrollo y prioridades del país, así como a las prioridades del Banco, y presentó una lógica vertical clara. Sin embargo, aun cuando teóricamente el proyecto es sólido, la alineación del proyecto respecto a las realidades del país tuvo deficiencias. Las operaciones previas del Banco en el sector evidenciaban retos y retrasos en la ejecución de los componentes clave de fortalecimiento

## 10. BANK'S PERFORMANCE

institucional y de atención básica en salud. El CPE 2009-2013 destacó que "los recursos para las transferencias monetarias por lo general se desembolsaron en 12-18 meses a partir de su aprobación, mientras que el desembolso de los recursos asociados a reformas y temas institucionales fue mucho más lento". A pesar de tener operaciones con montos por desembolsar, el Banco continuó aprobando nuevas operaciones (DR-L1053 y DR-L1059) con diseño similar. El XCPE reciente (2013-2020) nuevamente destaca el desfase entre la rápida ejecución de los recursos de las TMC y las acciones de fortalecimiento institucional.

Adicionalmente, las guías PCR 2020 (pp. 18) enfatizan para la calidad de entrada el "project readiness for implementation". Durante la fase de diseño de esta operación, faltó asegurarse que los terrenos para la construcción de los CAPs estuvieran disponibles, su construcción fuera viable y estuvieran legalmente saneados, así como sobre la disponibilidad del personal médico una vez finalizados los centros; lo que originó retrasos en su habilitación y operación.

-OVE califica la calidad de la supervisión como Satisfactoria. Durante la ejecución, el préstamo tuvo rotación de personal de la unidad ejecutora y de otras instituciones involucradas en el proyecto. No obstante, el Banco proporcionó acompañamiento cercano y asistencia técnica principalmente al GCPS, PROSOLI y SIUBEN para avanzar en los compromisos acordados en la operación. Similarmente, el Banco buscó trabajar con el Ministerio de Hacienda para poder avanzar en los diversos componentes del préstamo. Asimismo, brindó apoyo al MSP y SNS en las actividades que requerían mayor coordinación como la construcción y habilitación de los CPN/CAPs. Teniendo en cuenta los retos del primer grupo de terrenos de CAPs, el PCR (pp. 30) indica que se trabajó con el SNS y el GCPS en la identificación de una muestra más amplia de terrenos posibles, sobre los cuales se avanzó en la revisión de ubicación, análisis de riesgos a desastres naturales, acceso a servicios básicos y vías, entre otros. A partir de esa lista se identificaron los más viables con los que se procedió al saneamiento legal para que quedaran bajo la propiedad del SNS. Con el fin de fortalecer las supervisiones de estas obras, en adición a los supervisores con que contaba el GCPS, el Banco contrató un supervisor adicional para visitarlas y dar seguimiento al avance de las mismas.

-En términos de Monitoreo y Evaluación, destaca el acompañamiento técnico del Banco para la realización de la evaluación de impacto (EI)<sup>13</sup> -primera evaluación experimental del PROSOLI- y otros documentos técnicos relevantes. En particular, en 2014 el Banco facilitó la participación del PROSOLI y GCPS a un taller sobre EI en la Universidad de Berkeley que sirvió para desarrollar la propuesta metodológica de la IE del programa. No obstante, se eliminaron del proyecto algunos otros análisis relevantes como la evaluación de los impactos del CPN (sobre la cual el PCR pp.7 indica que esto se debió al retraso en la finalización de obras lo que no permitió evaluar su utilidad en el espacio temporal de esta operación) y una evaluación operativa que fue sustituida por una de procesos que permitió identificar algunas áreas de mejora del PROSOLI.

*Calificación OVE:* Según las guías 2020, la calificación global es **Parcialmente Insatisfactoria**

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

De la información en el PCR se entiende que el desempeño de la contraparte fue en general positivo.

<sup>13</sup> La EI se financió de manera conjunta con la DR-L1059.

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

A pesar de los cambios de equipos y de autoridades en las diferentes instituciones involucradas en la ejecución del proyecto, así como de algunos retos de coordinación interministerial (en especial, con instituciones como el Servicio Nacional de Salud y el Ministerio de Salud), la Administración destaca el rol del GCPS bajo la Unidad Técnica de Proyectos (UTP) para garantizar una coordinación más activa de los actores involucrados (por ejemplo, PROSOLI, SIUBEN, Ministerio de Salud, etc.), mantener el diálogo, detectar riesgos y trabajar en posibles medidas de mitigación, así como para el intercambio de información para la realización de la EI. El PCR también destaca la experiencia adquirida por el equipo de la UTP en torno a la gestión financiera, planificación y seguimiento de contratos.

De otro lado, persisten retos en la verificación de corresponsabilidades particularmente en el sector salud por lo que la verificación aun conlleva una ineficiente inspección vía visitas (XCPE República Dominicana 2013-2020).

OVE coincide con la calificación de la Administración.

**Calificación de OVE: Satisfactoria**

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR presenta diversos hallazgos y recomendaciones en torno a cuatro dimensiones. Las recomendaciones de la Administración son pertinentes, accionables y están correctamente sustentadas por los hallazgos del programa. Destacan los siguientes elementos:

- **Técnico-sectorial.** La operación contribuyó en la realización del tercer estudio socioeconómico de hogares requerido para la actualización del padrón de hogares elegibles para ser parte de los programas sociales como PROSOLI y de los instrumentos de focalización usados por el SIUBEN, en la elaboración de la primera EI del PROSOLI, la creación y desarrollo del Punto Solidario para facilitar la gestión y trámites entre los beneficiarios y el programa, y en el desarrollo del Sistema Automatizado de Gestión Integral de PROSOLI (SAGIP). Recomendaciones: Establecer alianzas o acuerdos de coordinación con Universidades y/o con la Oficina Nacional de Estadísticas para fortalecer las capacidades locales; continuar fortaleciendo las áreas de M&E del trípode y la interoperabilidad de los sistemas de información; fortalecer la verificación de corresponsabilidades especialmente en el sector salud; y estrategias para garantizar la oferta de personal médico en los CPNs, especialmente en zonas rurales, etc.
- A través de la operación, se avanzó en la construcción y equipamiento de CAPs. Si bien destacan los esfuerzos del GCPS y del SNS en este sentido, se identificaron desafíos para encontrar terrenos para construir los centros de salud y obtener el saneamiento legal de los mismos; así como desafíos en torno a la asignación de personal médico. Recomendaciones: una vez identificados los terrenos se debe avanzar de inmediato en su saneamiento legal, se debe trabajar de manera anticipada y coordinada con el SNS para contar con el personal correspondiente para cada centro e implementar medidas que hagan más rápidos los procesos de habilitación de establecimientos.
- **Organizacional-gerencial.** Los préstamos CCLIP multifase (que complementan esta operación) han sido útiles como instrumento de financiamiento de políticas de mediano y largo plazo. Recomendaciones: Se podría explorar también la viabilidad de préstamos por resultados.
- **Procesos públicos y actores.** En proyectos que involucran más de un ejecutor, es clave contar con mecanismos que incentiven la coordinación de las instituciones involucradas, en

## 12. LESSONS LEARNED

particular, entre las unidades técnicas. Recomendaciones: Nombrar puntos focales en las instituciones de gobierno e identificar un solo equipo de contacto junto con la UTP.

- **Aspectos fiduciarios.** Durante la implementación del proyecto, la ejecución se vio afectada por limitaciones presupuestales que en un inicio solo permitieron la ejecución de los recursos relacionados con las TMC. El diálogo con el Ministerio de Hacienda (MH) ayudó a enfatizar la importancia del proyecto y a buscar soluciones para los años siguientes de ejecución. Recomendaciones: Continuar y mantener el diálogo constante con el MH sobre el avance, retos y retrasos de las operaciones para encontrar soluciones conjuntas de manera oportuna.

OVE no identificó recomendaciones más allá de aquellas presentadas en el PCR.

## 13. QUALITY OF PCR

Este PRC cubre todas las dimensiones del desempeño del proyecto.

Se presenta la información que sustenta de forma adecuada la Relevancia del proyecto. La presentación de los objetivos específicos y de la teoría del cambio están explicados de forma resumida y clara.

Los resultados en la sección de Efectividad son analizados con base en los cuatro objetivos específicos propuestos en la propuesta de préstamo. Sin embargo, en algunos casos el PCR no incluyó el detalle de algunas fuentes de información de varios indicadores (solo indicó "otro" u "otro medio de verificación" cuando no hacía referencia a la EI), por lo que OVE hizo la consulta directa de cada una de las fuentes en el último PMR. Además, un indicador de impacto presenta información contradictoria de logro entre la Tabla 2 y el *checklist* del PCR. Adicionalmente, para el Objetivo 3 el *checklist* del PCR reporta el logro promedio de las metas planeadas de 0.67, por lo que no es clara la calificación de la Administración de Excelente para este objetivo.

Respecto a la Eficiencia, se presenta un CBA sobre el objetivo 1 y un análisis de costo eficiencia del objetivo 3 (objetivos que cubren la mayor parte del financiamiento), pero con deficiencias sustantivas. Ni el PCR ni su Anexo presentan evidencia suficiente ni justificación completa que sustentan algunos de los supuestos y comparativos realizados para el análisis.

El PCR presenta de forma clara y completa la información sobre el cumplimiento de las salvaguardias. También presenta algunos potenciales riesgos a la sostenibilidad y sugiere medidas de mitigación. No obstante, el reporte concluye que "el programa cuenta con actividades con resultados con alta probabilidad de ser sostenibles en el tiempo", pero dicha conclusión podría haberse beneficiado de una justificación más detallada y completa de los mecanismos que la sustentan. OVE ofrece en esta validación elementos adicionales a considerar en esta dimensión.

El PCR incluye de forma clara y completa las lecciones y recomendaciones basadas en evidencia y análisis; así como sobre el desempeño del Banco y del Prestatario.

PCR Quality Rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Apoyo al programa “Progresando con Solidaridad” y su impacto en los jóvenes.			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	DR-L1059			
<b>Loan number(s)</b>	2972/OC-DR			
<b>Amount Approved</b>	US\$100,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República Dominicana			
<b>Executing Agency</b>	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)			
<b>Sector/Subsector</b>	SCL-SPH			
<b>Year of Approval</b>	2013			
<b>Original Closing date</b>	25-Dic-16			
<b>Actual Closing date</b>	25-Aug-19			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$100,000,000 (IDB US\$100,000,000, GOAR US\$0)	US\$99,703,417 (IDB US\$99,703,417, GOAR US\$0)		
<b>Loan/Grant</b>	US\$100,000,000	US\$99,703,417		
<b>Co-financing</b>	US\$0	US\$0		
Cancelled amount	N/A	US\$296,583		

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Successful	Partly Successful
<b>Relevance</b>	4 (Excellent)	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	3 (Satisfactory)	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	3 (Satisfactory)	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	3 (Satisfactory)	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Odette Maciel	
<b>Reviewed by:</b>	Monika Huppi	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

#### Objetivo General:

Contribuir con la estrategia del gobierno de aliviar las condiciones de pobreza e incentivar la acumulación de capital humano de las familias pobres. (Contrato de préstamo y PCR)

#### Objetivos específicos:

Los objetivos específicos del proyecto descritos en el contrato de préstamo (pp. 50, Anexo único) y en el PCR, y que OVE considera para esta validación, son:

1. Aliviar las condiciones de pobreza a través de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas.
2. Incentivar el desarrollo de capital humano en salud y educación en menores de 21 años y mujeres embarazadas.<sup>1</sup>
3. Realizar la primera evaluación experimental de impacto del PROSOLI, y estudios que promuevan la racionalización y focalización del sistema de protección social.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. *Componentes del Proyecto* (fuente: Contrato de Préstamo y PCR):

**Componente I: Transferencias Condicionadas.** Los recursos del componente cofinancian las transferencias monetarias a familias en pobreza beneficiarios de PROSOLI que hayan cumplido con las corresponsabilidades de salud y educación; tanto para los beneficiarios actuales como lo que ingresen durante la ejecución de la operación. Las transferencias cofinanciadas corresponden a los conceptos de Comer Es Primer (CEP) y el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE); este último corresponde al esquema ampliado que incorpora el Bono a la Educación Media desde 2013.<sup>2</sup> Asimismo, se apoya el diseño de intervenciones para una mejor transición escuela-trabajo en los jóvenes.

**Componente II. Agenda de Evaluación para mejora de la gestión.** El componente tiene como objetivo la generación de evidencia para la mejora de la rendición de cuentas y de la gestión del gasto de asistencia social. Financia servicios de consultoría para diversos productos, incluidos: un estudio con propuesta de racionalización de programas dispersos y con duplicaciones, opciones de consolidación del marco institucional de protección social, el diseño e implementación de la evaluación de impacto del PROSOLI y auditorías operativas.

#### 2. *Cambios en el diseño del proyecto después de la aprobación:*

OVE no identificó reformulaciones formales en el diseño del proyecto. No obstante, durante la ejecución de la operación se realizaron algunos ajustes a la matriz de resultados (MR), los cuales no corresponden a cambios sustanciales en la lógica del proyecto. El PCR detalla los cambios en su Anexo II.

<sup>1</sup> Tal vez por motivo de un typo, el enlace opcional 1 del PCR (Diagrama Lógica Vertical) omite salud y dice “... desarrollo de capital humano y educación...”

<sup>2</sup> El contrato de préstamo indicó que se preveía que la cobertura aumentara anualmente en “50 mil nuevos beneficiarios entre el 2014 y 2016. Esta operación cofinanciará transferencias correspondientes al presupuesto del año 2014 y 2015 y representará un 22,1% y 19% del presupuesto anual de PROSOLI respectivamente. El presupuesto restante lo financiará el Prestatario con recursos propios.”

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

##### Ajustes en la matriz de resultados:

A nivel de impacto, el único cambio es que la MR del PCR reporta un indicador adicional (la tasa de embarazo en adolescentes de 15-19 años de hogares pobres -Promedio SIUBEN 1 y 2-), el cual no estaba incluido en el PMR.

A nivel de resultados se realizaron ajustes editoriales en algunos indicadores de los Objetivos 2 y 3 para reflejar de manera adecuada la unidad de medida. No hay ajustes en líneas de base ni metas después de los 60 días después de elegibilidad. No hay ajustes para el Objetivo 1.

Para el Objetivo 2 se realizan ajustes editoriales a los indicadores para especificar más claramente su unidad de medida (porcentaje, tasa bruta, etc.), quedando: “*Porcentaje de mujeres beneficiarias de PROSOLI con hijos entre 0 a 5 años que llevaron al último niño nacido vivo al Centro de Salud para al menos un control*”, “*Porcentaje de mujeres beneficiarias de PROSOLI con hijos entre 0 a 5 con acceso a control post-natal (antes delos 41 días después del parto)*”, “*Tasa bruta de matriculación en media de estudiantes becarios de ILAE*”, “*Tasa bruta de matriculación en media de estudiantes hombres*” y “*Tasa bruta de matriculación en media de estudiantes mujeres*”, en este último caso, además se corrige un error de digitación ya que en la versión original había quedado en los dos casos “hombres”.

Para el Objetivo 3 se realizan ajustes editoriales a los indicadores, quedando: “*Porcentaje del gasto de asistencia social que se asigna a través de instrumentos oficiales de focalización*”, y al resto se especifica que se refiere a “porcentaje de hogares” en vez de solo “hogares”.

A nivel de productos, se ajustó la unidad de medida pasando de “hogares” a “individuos” que reciben TMC al cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación. Con ello, se ajusta su línea de base y la meta, posterior a los 60 días después de elegibilidad. El PCR indica que el cambio se realizó con el equipo ejecutor, tomando como base el tamaño promedio de los hogares de los lugares en donde se ejecutaba la operación. Cabe notar que la nueva meta se ajusta menos que proporcionalmente respecto al indicador original.<sup>3</sup>

También se incluyen dos indicadores, la “Unidad de Evaluación y Monitoreo fortalecida” y la “Evaluación experimental de efectividad envío de mensajes de voz sobre vacunación completada” que no estaban entre los productos inicialmente contemplados, pero se incluyen como parte de las actividades de reprogramación. Además, se hacen ajustes editoriales al indicador “Evaluación experimental del programa Progresando con Solidaridad *completada*” (se agrega “completada” para que corresponda a un producto).

La operación DR-L1059 se aprobó en septiembre 2013 y alcanzó elegibilidad en diciembre 2013. En conformidad con los lineamientos de los reportes de terminación de proyecto (PCR) 2020, para propósitos de esta validación, son válidos los cambios realizados en las matrices de resultados hasta febrero de 2014 (PMR ene-jun 2014). Se aceptan, además, los cambios editoriales arriba descritos.

<sup>3</sup> La línea de base pasa de 155,280 hogares a 688,287 personas y la meta pasa de 288,399 hogares a 995,419 personas; con base en información del sistema de monitoreo y seguimiento del PROSOLI. Esto representa un crecimiento esperado del 85% para el indicador original por hogares y de 45% en el caso del indicador ajustado por personas.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

La Tabla presenta los montos originales aprobados, así como los montos finales para cada componente:

Componente	Monto original (millones de US\$) <sup>a</sup>	% del total	Monto final (millones de US\$) <sup>b</sup>	% del total
I	96	96%	96	96.3%
II	1.7	1.7%	2.24	2.2%
Auditoría y Administración	1	1%	1.4	1.4%
Imprevistos	1.3	1.3%	0	0
Total	100	100%	99.66	100%

<sup>a</sup> Contrato de préstamo.

<sup>b</sup> PCR DR-L1059.

Nota: Cabe destacar que el PCR reporta (pp. iii) un monto final total de 99,703,416,97. Sin embargo, de la suma de los componentes (concepto "A") de la Tabla 3 (Costos del Proyecto, pp.26 del PCR) da 99,657,190.5. No es claro a qué se debe esta diferencia.

#### 5. RELEVANCE

##### 1. Alineación con las necesidades de desarrollo del país y prioridades del gobierno.

**El programa estuvo alineado con los objetivos de desarrollo del país y las prioridades de gobierno.** El objetivo general de la operación es “contribuir a la estrategia del gobierno de reducir los niveles de pobreza e incentivar la acumulación de capital humano”. Durante su diseño, los niveles de pobreza se situaban arriba de los niveles de la precrisis bancaria que experimentó el país en 2004. En 2000 la pobreza se situaba en 27.2%, mientras que en 2011 llegó a 31.6%;<sup>4</sup> y la pobreza extrema estaba en 8.8% en 2000 y se situó en 9.6% en 2010. (Fuente: propuestas de préstamo DR-L1053 y DR-L1059). A raíz de esa crisis bancaria, en 2005 entró en funcionamiento por primera vez en el país un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), Solidaridad, el cual se ha expandido desde entonces de 5 mil hogares a 550 mil en 2011 con foco en la población en pobreza y pobreza extrema. En 2012 el gobierno integró Solidaridad con el programa Progresado, que ponía énfasis en intervenciones socioeducativas, dando origen a Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y ampliando la cobertura a 618 mil hogares ese año y a 688 mil para 2013, siendo este el principal programa de protección social del país (Fuente: propuestas de préstamo DR-L1053 y DR-L1059). La operación DR-L1059 (y operaciones complementarias de Banco) acompañan estos esfuerzos del Gobierno. El proyecto del Banco buscó apoyar el PTMC del gobierno y la generación de evidencia, ello en un contexto de dificultades económicas.

Además, el proyecto se alineó con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (Ley 1-12) y en particular con el segundo eje de Desarrollo Social y su objetivo 3 relativo a igualdad de derechos y oportunidades que incluye fortalecer el sistema único de registro de beneficiarios y fortalecer la institucionalidad del sistema de protección social. También, es consistente en su diseño y ejecución con el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 y 2017-2020 en su objetivo de disminución de la pobreza mediante un sistema efectivo y eficiente de protección social.

##### 1. Alineación con los objetivos de las Estrategias de País y Corporativas del BID

El proyecto fue consistente en su diseño y ejecución con las tres **Estrategias de Banco con el País** (EBP) bajo las cuales se enmarcó: 1) 2010-2013 (GN-2581) en torno a aumentar la efectividad de la Red de Protección Social, 2) 2013-2016 (GN-2784) que también incluyó como objetivos “aumentar la efectividad y eficiencia de la red de protección social” (objetivo 1.5) y

4

La propuesta de DR-L1059 indica 40.7% de pobreza y 10.4% de pobreza extrema para 2011.

## 5. RELEVANCE

"mejorar la calidad de los servicios de salud, la gestión y sostenibilidad financiera del sector" (objetivo 1.8), y 3) 2017-2020 (GN-2908) cuyo objetivo central es "promover un crecimiento inclusivo y sostenible, compatible con (...) la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad" e incluye como una de las áreas prioritarias "mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos" (incluidos salud, educación y desarrollo infantil temprano), y propuso dar continuidad y profundizar las intervenciones del Grupo BID de la EBP previa que estén en línea con esto (se destaca la DR-L1059);<sup>5</sup> si bien, no incluye un objetivo específico al respecto.

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 desigualdad y con el **Marco de Resultados Corporativo 2016-2019** en las metas corporativas de número de beneficiarios de programas antipobreza. A nivel sectorial, la operación también es consistente con el **Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Salud de 2014 y 2017** (GN-2784 y GN-2784-7) en cuanto al uso de programas redistributivos para promover la acumulación de capital humano.

En términos del **programa del Banco en el país**, la operación DR-L1059 se complementa y superpone con otras operaciones aprobadas en el sector (en años previos y posteriores): DR-L1053 (2013) "Apoyo a la Consolidación del Sistema de Protección Social"; DR-L1039 (2009), DR-L1044 (2010), DR-L1047 (2011) "Apoyo al Programa de Protección Social fases I-III" y algunas CTs (DR-T1052, DR-T1071). OVE (XCPE República Dominicana 2013-2020) identifica que la superposición de las operaciones de préstamo se debió al desfase entre la rápida ejecución de los recursos de las transferencias monetarias y las acciones de fortalecimiento institucional restantes. Si bien los proyectos DR-L1053 y DR-L1059 tuvieron un mayor foco, por ejemplo, en el fortalecimiento de las capacidades de evaluación, previamente OVE (CPE República Dominicana 2009-2013) había identificado que al inicio de ambas operaciones (2012-2013), al menos dos de las tres operaciones previas aún presentaban bajos desembolsos y pocos progresos en aspectos de fortalecimiento institucional y salud básica;<sup>6</sup> lo que plantea la pregunta de por qué el Banco continuó aprobando operaciones con diseño similar teniendo aún otras activas con montos por desembolsar en componentes clave.

### 2. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo (lógica vertical)

En términos teóricos, la lógica vertical del proyecto es sólida, los componentes están relacionados con los resultados esperados, objetivos específicos, y estos a su vez con el objetivo general del proyecto. El PCR resume la teoría de cambio en la sección II.A.c (párrafos 2.5-2.13) y en la tabla del Anexo opcional 1. La teoría de cambio también se ha utilizado para otras operaciones similares en DR sobre PTMC.

En resumen, la teoría sugiere que las TMC pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad de los hogares en situación de pobreza e incentivar que los hogares inviertan en capital humano

<sup>5</sup> La EBP hace referencia a operaciones entonces activas como los programas de Protección Social, Multifase III (DRL1067), Apoyo a la Consolidación del Sistema de Protección Social (DR-L1053) y Apoyo al Programa Progresando con Solidaridad (DR-L1059).

<sup>6</sup> "En protección social ... el Banco ha subestimado sistemáticamente la complejidad y el tiempo necesario para implementar las reformas necesarias para fortalecer el programa. El proceso de programación anual y la presión por desembolsos condujeron a un énfasis en aprobar nuevas operaciones cada año aun cuando no se habían logrado avances significativos en los componentes de reforma y fortalecimiento institucional de las operaciones anteriores ... los desembolsos para transferencias se completaron en 12-18 meses, mientras los desembolsos para reformas en temas institucionales y para el mejoramiento de la prestación de servicios de salud se rezagaron". (CPE 2009-2013).

## 5. RELEVANCE

(especialmente salud y educación).<sup>7</sup> A su vez, los PTMC con marcos institucionales y operativos sólidos promueven el uso y seguimiento más eficiente y efectivo de los recursos. Las evaluaciones y estudios pueden generar evidencia que sirva para un mejor seguimiento y rendición de cuentas y como insumo para la toma de decisiones, lo que a su vez puede llevar a una mayor eficiencia y efectividad de los recursos públicos.

El proyecto se estructuró en torno a dos componentes, el primero (sobre TMC y que es el más grande con 96% del financiamiento de la operación) busca incidir en dos objetivos, el O1 "aliviar las condiciones de pobreza" y O2 "Incentivar el desarrollo de capital humano"; mientras que el componente II que incluye productos como la EI, estudio de racionalización de programas sociales, y de verificación de corresponsabilidades, etc. se alinea con el O3 (evaluación de impacto y estudios de racionalización y focalización del sistema de protección social). La lógica del proyecto se mantuvo durante su vida de ejecución.

Sin embargo, la alineación del proyecto respecto a las realidades del país tuvo deficiencias en tanto (como se explica arriba) había evidencia en las operaciones previas del Banco en el sector sobre las dificultades y retrasos en la ejecución de los componentes no enfocados en las TMC. Esta operación (DR-L1059) ejecutó relativamente rápido el componente de transferencias monetarias, sin embargo, tuvo retrasos en el componente II enfocado en la agenda de evaluación y su cierre se extendió treinta y dos meses.

En resumen, los objetivos y el diseño del proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del país y son consistentes con las EBPs al momento de aprobación y ejecución. La lógica vertical del proyecto es teóricamente fuerte, sin embargo, su alineación tuvo deficiencias respecto a las realidades del país. Con base en esta información, OVE califica este componente como Satisfactorio; lo cual difiere de la calificación de la Administración.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Calificación de la Administración en Efectividad

El PCR fue preparado con la guía 2020 y OVE evalúa el proyecto con la misma guía. La calificación global de Efectividad otorgada por OVE es Satisfactoria, la cual coincide con la de la Administración. Se explica el detalle a continuación.

La calificación a nivel de Objetivos Específicos coincide en uno de los tres entre la Administración (O1. Excelente, O2. Satisfactorio y O3. Satisfactorio) y OVE (O1. Satisfactorio, O2. Satisfactorio, O3. Parcialmente Insatisfactorio).

### 2. Fecha límite para aceptación de modificaciones

La operación se aprobó en septiembre 2013 y alcanzó elegibilidad en diciembre 2013, cambios a la matriz de resultados registrados hasta 60 días después de elegibilidad (febrero 2014), son formalmente aceptados por OVE, en línea con las guías de PCR (es decir, PMR -1er. periodo de 2014). No se realizaron cambios sustanciales en los indicadores de impacto y resultados del durante la ejecución del proyecto.

<sup>7</sup> El PCR hace referencia, por ejemplo, a Parodi, S. (2012) "Efectos de Solidaridad sobre el ingreso y los niveles de pobreza" y Lozano, José (2012) "Determinantes de la Deserción y Repitencia Escolar de los hogares en condiciones de pobreza en la República Dominicana: Evidencia de la EEPS 2010", y destaca la evidencia internacional de los PTMC para proteger el consumo, incentivar el uso de servicios de salud y educación, y reducir la pobreza de corto plazo.

## 6. EFFECTIVENESS

No obstante, cabe destacar que el proyecto cerró con retraso de 32 meses respecto a la fecha originalmente planeada. El préstamo aprobado estableció las líneas base en 2010 y 2011 y las metas de fin de proyecto para 2014-2016. Sin embargo, el avance de dichos indicadores se midió en 2019 (cierre del proyecto), momento en que las metas no tuvieron ajustes. Además, el Banco apoyó directamente las TMC con financiamiento a través de esta operación (DR-L1059) entre 2014 y 2015 (PCR, pp. 24), pero las TMC continuaron más allá de esa fecha fuera de los recursos de esta operación. Por lo tanto, incluso si el programa de TMC per se ayudó a lograr algunos resultados, es difícil argumentar que todas las mejoras en los indicadores entre 2011-2019 se atribuyen solo a esta operación. El PCR reconoce que los resultados fueron también apoyados por otras operaciones del Banco.

### 3. Análisis de OVE por objetivos

#### **Objetivo específico 1.**

Aliviar las condiciones de pobreza a través de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas.

El proyecto incluyó un indicador relacionado con el objetivo 1 (brecha de pobreza). El PCR reporta que pasó de 12.1% a 2.9%, superando la meta planeada.

**Atribución:** De la fuente de información proporcionada (Boletín de Pobreza 2019 y 2020) no se identifica el indicador de brecha de pobreza, si bien sí se corrobora que las tasas de pobreza y de pobreza extrema disminuyeron significativamente entre 2011 y 2019, pasando de 39.3% a 21% y de 9.5% a 2.7%, respectivamente, a nivel nacional. Como señala el PCR, el principal impulsor de esta reducción fue el crecimiento económico que se tradujo en mayores ingresos laborales.<sup>8</sup> El PCR argumenta que el programa del Banco, a través del PTMC, además de apoyar el fortalecimiento del capital humano en salud y educación también es factible que incida en los ingresos laborales de los beneficiarios ya que (según informe de rendición de cuentas 2019 del PTMC) el 40% de los egresados de programas de vinculación laboral luego de participar en las capacitaciones que se imparten y canalizan vía PROSOLI han conseguido un trabajo o iniciado un negocio. Sin embargo, la evaluación de impacto también muestra que no existe una marcada diferencia entre los beneficiarios de PROSOLI y los grupos de control en cuanto a la participación en dichos programas de capacitación.

Por otro lado, OVE señala que el objetivo del proyecto era reducir la pobreza a través de las TMC y no es claro en cuánto contribuyeron las transferencias apoyadas directamente por esta operación a la reducción reportada en el PCR de la brecha de pobreza entre 2011-2019. En segundo lugar, el proyecto solo financió transferencias de efectivo en 2014-2015, mientras que en los años posteriores las transferencias se siguieron ejecutando, por lo que ninguna reducción de la pobreza entre 2016-2019 puede atribuirse al proyecto. Los datos sobre la reducción de la brecha de pobreza (indicador del PCR) entre 2011 y 2015 no están fácilmente disponibles, pero el Boletín de Pobreza muestra que tanto la tasa de pobreza general como la tasa de pobreza extrema disminuyeron durante dicho periodo (del 39.3% al 30.8 % y del 9.5% al 6.3%, respectivamente) y es factible que las transferencias de efectivo hayan contribuido en cierta medida a esta reducción, si bien se desconoce su contribución global.

<sup>8</sup> El PCR destaca que, entre 2014 y 2019 el país tuvo uno de los crecimientos económicos más altos de la región y la pobreza mostró reducción sostenida en ese periodo, por lo que solo “parte de la reducción en los niveles de pobreza entre 2012 y 2019 es atribuible al programa”.

## 6. EFFECTIVENESS

**Tabla 1. Indicadores relacionados con el Objetivo 1**

Resultado	Indicador	Unidad de medida	Valor Línea de Base (2010/2011)	Meta original	Resultado alcanzado (2019)	Ratio alcanzado	Ratio alcanzado (validación)
Indicador 1.1	Brecha de pobreza	Porcentaje	12.1	9.9	2.9	4.19	1
Logro promedio							1

- ➔ En resumen, si bien la brecha de pobreza y las tasas de pobreza general y extrema disminuyeron entre 2011-2019, el PCR no demuestra en qué medida las transferencias de efectivo financiadas por el proyecto en 2014-2015 contribuyeron a dicha reducción. En consecuencia, **OVE califica el logro del Objetivo 1 como Satisfactorio** en lugar de Excelente, calificación asignada por el PCR.

### Objetivo específico 2.

Incentivar el desarrollo de capital humano en salud y educación en menores de 21 años y mujeres embarazadas.

El proyecto incluyó originalmente siete indicadores relacionados con el objetivo 2. La Administración, en el PCR (Tabla 2), presenta el avance de esos siete originales. No obstante, en el Anexo del PCR (*PCR checklist*) se observa que para el análisis de efectividad además se incluyen cinco clasificados como de impacto en su matriz de resultados (MR), considerando así un total de 12 indicadores para este objetivo. Para el análisis, OVE también considera los 12 indicadores. Algunos de estos coinciden con los reportados en el PCR de DR-L1053 (se indican abajo en la Tabla 2).

De los 12 indicadores considerados, seis se relacionan con la demanda de servicios de salud (2.1, 2.2, 2.3, 2.8, 2.11 y 2.12) y seis con los servicios de educación (2.4-2.7, 2.9 y 2.10). Del total, diez superaron las metas planteadas en el programa, uno tuvo un logro de 0.33 y otro no tuvo avance. Con ello, se obtiene un logro promedio de 0.86 (Tabla 2). Sin embargo, en la MR todas las metas se definieron para entre 2014-2016, mientras que la medición de dichos indicadores se realizó para 2019, al menos tres años después, momento en que uno esperaría mayores avances.

**Atribución.** Los indicadores de salud 2.1-2.3, 2.8 y 2.12 (controles de salud, vacunación a niños y niñas, y embarazo adolescente) y educación 2.4-2.7 (asistencia y matriculación) corresponden a actividades directamente relacionadas con las corresponsabilidades del PROSOLI (asistencia a controles, acompañamiento familiar, asistencia escolar, etc.), y apoyadas en parte a través del proyecto DR-L1059, por lo que es plausible su atribución teórica -al menos en parte- a los resultados obtenidos.<sup>9</sup> El PCR reconoce que los resultados también fueron apoyados por otras operaciones del Banco.

El PCR, además, destaca literatura para otros PTMC para argumentar la atribución del proyecto a algunos de los resultados. En particular, el PCR menciona la evidencia de efectos positivos de los PTMC en la realización de controles prenatales, los cuales además incluyen orientación en salud familiar, y para reducir barreras en la utilización de servicios materno-infantiles (Glassman, et.al. 2013; con análisis para Honduras, India y México). También menciona

<sup>9</sup> La DR-L1053 (social) y las DR-L067 y DR-L1069 (salud) también incluyen algunas actividades que apoyan algunos esfuerzos que estaba haciendo PROSOLI para aumentar las tasas de vacunación entre los beneficiarios. (fuente: XCPE 2013-2020 y PCR DR-L1059).

## 6. EFFECTIVENESS

evidencia del efecto positivo del PTMC de Colombia en matriculación escolar (Attanasio, et.al., 2005).

Adicionalmente, como parte del proyecto se realizó una Evaluación de impacto (EI)<sup>10</sup> al PROSOLI. El PCR destaca que la EI fue financiada en conjunto entre las operaciones DR-L1053 y la DR-L1059 y que, en virtud de la yuxtaposición de financiamiento y objetivos de ambas operaciones y con la serie multifase de protección social, no es posible distinguir la atribución precisa de algunos resultados únicamente a este proyecto, sino que "la atribución puede entenderse como el conjunto de apoyos que el Banco ha brindado al país en el marco de Solidaridad-PROSOLI. Incluso, algunos indicadores son iguales entre la matriz del DR-L1053 y DR-L1059".

La EI presenta información de impactos del PROSOLI en salud y educación. Sin embargo, cabe destacar que los indicadores de la EI, si bien se relacionan con la MR de esta operación, no son exactamente los mismos indicadores. Relacionado al indicador 2.1 la EI sugiere que los hogares en extrema pobreza beneficiarios de PROSOLI tiene mayor probabilidad de haber llevado más recientemente a sus hijos de 3 a 6 años a visitas médicas de salud preventiva, en comparación al grupo de control. Relacionado a los indicadores 2.4-2.7, la EI identifica impactos del PROSOLI en asistencia escolar e inscripción. En asistencia, los impactos son de entre 4 pp. en primaria y 6 pp. en secundaria, y son más pronunciados para ciertos subgrupos, por ejemplo, de 11.1 pp. en jóvenes de 14 años en secundaria en pobreza moderada que reciben la transferencia y el acompañamiento de los trabajadores comunitarios del Programa.

**Tabla 2. Indicadores relacionados con el Objetivo 2**

Resultado	Indicador	Unidad de medida	Valor Línea de Base (2010-2011)	Meta original	Resultado alcanzado (2019)	Ratio alcanzado	Ratio alcanzado (validación)
Indicador 2.1	Porcentaje de mujeres beneficiarias de Solidaridad con hijos entre 0 a 5 años que llevaron al último niño nacido vivo a al menos un control al Centro de Salud <i>(Nota: mismo indicador que para el DR-L1053) (*)</i>	Porcentaje	56.8	66	98.29 <sup>a</sup>	4.51	1
Indicador 2.2	Porcentaje de mujeres beneficiarias de PROSOLI con hijos entre 0 y 5 años que tuvieron la primera visita de atención prenatal antes del 4º mes de embarazo.	Porcentaje	71.8	80	74.5	0.33	0.33
Indicador 2.3	Porcentaje de mujeres beneficiarias de PROSOLI con hijos entre 0 y 5 años que tuvieron al menos un control postnatal (antes de los 41 días después del parto).	Porcentaje	40.3	50	96.8	5.82	1
Indicador 2.4	Porcentaje de estudiantes beneficiarios de ILAE inscritos durante el año escolar y que cumplen con sus correspondencias en	Porcentaje	80.4	90	98.5 <sup>a</sup>	1.88	1

<sup>10</sup> La evaluación se realizó entre enero 2016 y agosto 2019 con el apoyo del BID y el Center for Effective Global Action (CEGA) de la Universidad de California Berkeley.

## 6. EFFECTIVENESS

	educación (asisten al menos al 80% de las clases) <i>(Nota: mismo indicador que para el DR-L1053)</i>						
Indicador 2.5	Tasa bruta de matriculación en media de estudiantes becarios de ILAE (en hogares beneficiarios). <i>(Nota: mismo indicador que para el DR-L1053) (*)</i>	Tasa	75.83	82.7	85.2 <sup>a</sup>	1.36	1
Indicador 2.6	Tasa bruta de matriculación en media de estudiantes hombres (en hogares beneficiarios de Solidaridad). <i>(Nota: indicador similar al del DR-L1053, pero en este caso desagregado para hombres)</i>	Tasa	66.1	73.1	75.1	1.3	1
Indicador 2.7	Tasa bruta de matriculación en media de estudiantes mujeres (en hogares beneficiarios de Solidaridad). <i>(Nota: indicador similar al del DR-L1053, pero en este caso desagregado para mujeres)</i>	Tasa	77	82	85.4	1.68	1
Indicador 2.8 (adicional)	Niños(as) de entre 18 y 29 meses en hogares PROSOLI con esquema de vacunación completo. <i>(Nota: indicador similar al del DR-L1053, pero en ese caso para niños de 18 a 60 meses)</i>	Porcentaje	41.6	53	81.6	3.5	1
Indicador 2.9 (adicional)	Tasa de sobre-edad en media de estudiantes de hogares PROSOLI <i>(Nota: mismo indicador que para el DR-L1053) (*)</i>	Tasa	47.68	37.5	16.21 <sup>b</sup>	3.09	1
Indicador 2.10 (adicional)	Becarios de ILAE entre 18 y 19 años que completaron 12 años de escolaridad. <i>(Nota: mismo indicador que para el DR-L1053) (*)</i>	Porcentaje	16.8	23.7	51.89 <sup>b</sup>	5.08	1
Indicador 2.11 (adicional)	Estatura promedio de niños y niñas en los rangos de 36 a 60 meses en hogares beneficiarios de Progresando con Solidaridad (PROSOLI)	Cm	99.3	101.57	97.8	-0.66	0
Indicador 2.12 (adicional)	Embarazo en adolescentes de 15-19 años de hogares pobres (promedio SIUBEN 1 y 2)	Tasa	35.65	30.65	26	1.9	1
Logro promedio							0.86

(\*Nota) Si bien la línea base y resultado alcanzado reportado coinciden con el del DR L1053, la meta difiere ligeramente. En ambos casos, no obstante, se obtiene ratio de 1.

(a)Fuente: Encuesta de Evaluación de la Protección Social (EEPS) e información complementaria en la Evaluación de Impacto.

(b)Fuente: Encuesta de Evaluación de la Protección Social (EEPS) y Sistema de información Progresando con Solidaridad (SIPS).

- ➔ En resumen, se tuvo un logro de 0.86 en los indicadores de este objetivo. A pesar de la atribución teórica y de los resultados de la EI, es difícil argumentar que los avances se atribuyen solo a la DR-L1053 en tanto i) se esperaba que las metas se lograran en 2014-2016, pero las mediciones se realizaron en 2019. El préstamo DR-L1059 apoyó directamente las TMC con financiamiento entre 2014 y 2015 (según PCR). ii) En los años posteriores, las transferencias y otros programas (incluidos algunos respaldados por otras operaciones del Banco) se siguieron ejecutando, lo que representa años

## 6. EFFECTIVENESS

adicionales de apoyos relacionados con los resultados aquí descritos, pero no directamente relacionados al componente I de esta operación. Así, el PTMC en su conjunto, en combinación con otros programas de salud y educación, ha colaborado en las mejoras observadas en este objetivo. Por lo tanto, **OVE califica el logro del Objetivo 1 como Satisfactorio**, lo cual coincide con la calificación de la Administración de Satisfactorio.

**Objetivo específico 3.** Realizar la primera evaluación experimental de impacto del PROSOLI, y estudios que promuevan la racionalización y focalización del sistema de protección social.

El proyecto incluyó cinco indicadores para este objetivo, mismos que son considerados por OVE. Tres de estos (relacionados con la verificación de corresponsabilidades) superaron sus metas y dos (relacionados con el gasto social y costos administrativos) reportan logros de 0.75 y 0.45, respectivamente. No obstante, respecto al indicador 3.1, la fuente proporcionada por el PCR (Monica Rubio, 2017)<sup>11</sup> indica que “el gasto focalizado por SIUBEN pasó de un 15.7% en 2004-2005 a un 62.9% en 2013”,<sup>12</sup> por lo que se entiende que el indicador aquí reportado corresponde a dicho año (mismo en el que el proyecto fue elegible), y el PCR no proporciona una fuente diferente que permita corroborar el dato actualizado. Con ello, OVE califica el logro de dicho indicador como 0 en vez de 0.75. Respecto al indicador 3.2, se entiende que el reporte difiere del incluido para el DR-L1053.<sup>13</sup> El logro promedio de los cinco indicadores aquí reportados estimado por OVE es de 0.7.

**Atribución.** Es plausible la atribución en parte del apoyo del Banco a algunos de los resultados obtenidos.

Relacionado a los indicadores de cumplimiento de corresponsabilidades (indicadores 3.3-3.5), a través de esta operación se realizaron algunas acciones de fortalecimiento de la unidad de M&E del GCPS, y se financiaron auditorías de verificación de corresponsabilidades, una evaluación sobre la emisión de mensajes de voz para promover el cumplimiento de vacunaciones, y la Evaluación de Impacto del PROSOLI (financiada por las DR-L1053 y DR-L1059, que además de indicar impactos del PTMC da cuenta de forma descriptiva de retos y mejoras identificadas en la verificación de corresponsabilidades), lo cual abona en la generación de información relevante para la mejora de procesos operativos. No obstante, respecto a las auditorías de verificación, el MR reporta que se cumplieron dos de las auditorías planeadas, y no proporciona información sobre las razones de por qué no se concretó la tercera. Respecto al indicador 3.5 (verificación de corresponsabilidades en educación a través del SGCE) según el PCR de la DR-L1053, las actividades relacionadas con las capacitaciones a técnicos distritales en el uso del SGCE y estudios para identificar oportunidades de mejora del SGCE fueron absorbidas directamente por el Ministerio de Educación y no por el Banco. De otro lado, el PCR (“lecciones aprendidas”) indica la necesidad de seguir fortaleciendo la verificación de corresponsabilidades especialmente en el sector salud. Asimismo, OVE (XCPE República Dominicana 2013-2020) también identifica que persisten retos en la verificación de

<sup>11</sup> “Lineamientos para la Construcción de un Plan Estratégico para la Protección Social No Contributiva en República Dominicana”.

<sup>12</sup> El estudio referido (en su Cuadro 3) además destaca que el 33% de gasto social relacionado al PTMC focaliza mediante el SIUBEN y el resto (66%) no focaliza o lo hace mediante otros instrumentos (territorial, por demanda, universal, etc.)

<sup>13</sup> El DR-L1059 reporta “Costos administrativos de la red de Protección Social” que pasa de 12.3% a 11.33%, por lo que no alcanza la meta de 10.5%; mientras que el DR-L1053 reporta “Costo administrativo del Programa Solidaridad como porcentaje de su presupuesto total” que pasa de 12.6% a 3.43%, superando su meta de 10%.

## 6. EFFECTIVENESS

corresponsabilidades particularmente en el sector salud que aun conlleva una ineficiente inspección vía visitas.

En relación a los indicadores 3.1 y 3.2 sobre gasto social y costos administrativos, a través de la operación DR-L1059 se elaboró un estudio de dispersión y racionalización de programas sociales cuyos resultados se presentaron en 2017 a organismos internacionales, academia y a las entidades adscritas al GCPS; así como un estudio con opciones de consolidación del marco Institucional de protección social. No obstante, respecto al indicador 3.1, de la fuente proporcionada (Mónica Rubio, 2017) se entiende que el dato de avance reportado es de 2013, año de elegibilidad de esta operación, en cuyo caso no sería factible la atribución de la DR-L1059 a dicho avance.

Finalmente, si bien diversas acciones apoyadas mediante la DR-L1059 guardan relación con los indicadores del Objetivo 3, es plausible que otras operaciones del Banco en su conjunto abonaran en su avance. Por ejemplo, mediante la DR-L1053 se apoyó la puesta en marcha de la plataforma unificada Punto Solidario, así como en la activación y uso de dispositivos móviles para el registro de información de beneficiarios. Similarmente, el PCR (pp.20) reporta sobre el fortalecimiento del SIUBEN y del cálculo de Índice de Calidad de Vida (ICV), etc.; estas y otras acciones de fortalecimiento se concretaron con apoyo de diversas operaciones del Banco. Por ello, el avance en los indicadores de este objetivo es atribuible solo en parte a la DR-L1059.

**Tabla 3. Indicadores relacionados con el objetivo 3**

Resultado	Indicador	Unidad de medida	Valor Línea de Base (2010-2011)	Meta original	Resultado alcanzado (2019)	Ratio alcanzado	Ratio alcanzado (validación)
3.1	Porcentaje del gasto de asistencia social que se asigna través de instrumentos oficiales de focalización.	Porcentaje	53.1 (2011) 62.9 (2013) <sup>a</sup>	65	El PCR no reporta fuente para un año reciente	0	0
3.2	Costos administrativos de la red de Protección Social	Porcentaje	12.3	10.5	11.33 <sup>b</sup>	0.54	0.54
3.3	Hogares beneficiarios a los que el PROSOLI verificó las corresponsabilidades de mujeres embarazadas.	Porcentaje	90.2	96	99.4 <sup>c</sup>	1.59	1
3.4	Hogares beneficiarios a los que PROSOLI verificó las corresponsabilidades de salud de los niños entre 0 a 5 años.	Porcentaje	89.1	95	98.5 <sup>c</sup>	1.59	1
3.5	Hogares beneficiarios a los que PROSOLI verificó las corresponsabilidades en educación a través del Sistema de Gestión de Centros Educativos (SGCE).	Porcentaje	45	75	98.1 <sup>c</sup>	1.77	1
Logro promedio							0.7
(a) Fuente: El PCR (pp.16) indica como fuente "Otro: estudio cualitativo" y el checklist especifica que corresponde a Rubio, Mónica (2017).							
(b) Informes de rendición de cuentas del gabinete.							
(c) Evaluación de procesos PROSOLI y Auditorías de verificación de corresponsabilidades.							

## 6. EFFECTIVENESS

- En resumen, se tuvo un logro promedio de 0.7 en los indicadores de este objetivo y el avance es atribuible solo en parte al proyecto. Así, **OVE califica el Objetivo 3 como Parcialmente Insatisfactorio**, lo cual no coincide con la calificación de Administración que otorga Satisfactorio.

**Productos:** El PCR presenta siete indicadores a nivel de productos, de los cuales reporta que seis cumplieron al 100% con las metas planeadas, y uno tuvo un logro de 66.67% (este corresponde a las auditorías recurrentes de verificación de corresponsabilidades, de las cuales se realizaron dos de las tres planeadas).

**Conclusión:** Con base en las guías 2020, la calificación global de Efectividad otorgada por OVE al proyecto es Satisfactoria, la cual se deriva de obtener Satisfactorio en dos de los tres objetivos. La calificación global coincide con la de la Administración.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

Para el análisis ex post de eficiencia, la Administración se enfoca en los Objetivos 1 y 2 en conjunto, cuyo componente relacionado (componente I) concentró la mayor parte del financiamiento (96.3%).

La Administración realizó un análisis costo-beneficio (ACB) que es similar al realizado para la operación DR-L1053 (con algunas modificaciones que se identifican abajo) y, por tanto, los comentarios de OVE también son similares.

Se realizó un (ACB) que considera los beneficios y costos de un año de transferencias. Para cuantificar los beneficios, se asume que la intervención tendrá un efecto sobre el ingreso laboral futuro de los beneficiarios como resultado de la acumulación de capital humano derivado de la asistencia escolar, en particular, de las transferencias de PROSOLI mediante el ILAE. Se cuantifican los beneficios que se capitalizan en un año de operación del programa y los efectos se basan en la EI. Para los costos se consideran los costos directos (implementación y costos operativos) del programa.

Dentro de los supuestos del análisis destacan: que la tasa de descuento social se fija en 12%, se indica que el PROSOLI tiene un impacto de 4 pp. en escolaridad en primaria y 8.9 pp. en secundaria, una tasa de ocupación laboral promedio de 61% anual (con base en datos del Banco Central), cada año adicional de educación tiene una rentabilidad de 7.1% en términos de mayores ingresos futuros (según los resultados de estimar la ecuación de Mincer), un salario promedio para primaria incompleta de 235.21 dólares mensuales como base para monetizar los costos de oportunidad y calcular las ganancias futuras, y los ingresos laborales futuros se proyectan con base a una vida laboral de 18 a 60 años para los beneficiarios de PROSOLI. Se utilizan los datos administrativos de PROSOLI y de la Encuesta Continua de la Fuerza de Trabajo (ENCFT). El PCR destaca que se excluyen algunos beneficios identificados en la EI por ser más difíciles de monetizar como la seguridad alimentaria, la reducción de la violencia familiar, la planificación familiar, etc. Además, el PCR aclara que no se considera el número total de beneficiarios del programa, sino que se aproxima el número según aquellos que pudieron ser cubiertos con las transferencias del ILAE financiadas por el préstamo según el monto de las transferencias pagadas. Similarmente, para aproximar el costo de las

## 7. EFFICIENCY

transferencias ILAE financiadas por la operación se asumen que, del total pagado en un año, 19% se financió con el préstamo y se incluye un costo adicional de 10% de operación.<sup>14</sup>

→ Con esto, el PCR estima un VPN de US\$159.5 de beneficios por beneficiario, un VPN total de US\$7.3 millones, una razón beneficio costo de 2.67 por dólar invertido y una TIR de 23%. También se realizan análisis de sensibilidad asumiendo diferentes escenarios (en retornos educativos, salario, asistencia escolar y diversas tasas de descuento). Estos arrojan razones beneficio costo mayor a 1 pero no se presenta información de la TIR para estos análisis.

Respecto a este análisis, OVE destaca los siguientes elementos:

--La EI encuentra impactos en asistencia escolar de entre 4 pp. en primaria y 6 pp. en secundaria, y son más pronunciados para ciertos subgrupos. No obstante, el PCR y análisis económico asociado a veces lo reportan como "escolaridad" y a veces como "asistencia", siendo estos indicadores relacionados pero diferentes conceptualmente. El PCR se hubiera beneficiado de una explicación más clara de esta relación.

--Por otro lado, la EI enfatiza que "estos resultados reflejan aproximadamente 38 meses de exposición de transferencias monetarias y 33 meses de exposición a los servicios de acompañamiento, a pesar de que la tasa de participación de los servicios de acompañamiento es menos que universal." No obstante, el PCR reporta que se realizó el análisis de eficiencia considerando los beneficios y costos de un año de transferencias, pero de los documentos no es claro cómo dicho ajuste está aplicado al indicador de impacto derivado de ~3 años de tratamiento.

-- Si los beneficios medidos como mayores ingresos se acumulan a partir de una escolarización más prolongada como el PCR sugiere, el análisis también debería haber incluido los costos derivados de la provisión de esos años adicionales de escolaridad. El Anexo (pp. 7), indica que "no se contemplan costos adicionales en el sistema educativo en los niveles de primaria y secundaria, ya que se asume que la asistencia de las y los beneficiarios no generará gastos adicionales en infraestructura, mantenimiento u operatividad de las escuelas públicas". No obstante, el PCR no aclara ni presenta información más detallada de porque considera este supuesto, si a la vez se espera un aumento en la escolaridad como beneficio del programa. Este argumento estaría representando una subestimación de los costos incluidos en el ACB.

-- El análisis tampoco incluye los gastos de asistencia escolar cubiertos por las propias familias beneficiarias, si bien la EI encuentra que éstas incurren en tales costos.

-- OVE también identifica que los supuestos relacionados con los ingresos y retornos derivados de la educación adicional difieren entre este PCR y el del DR-L1053,<sup>15</sup> debido al uso de información de diferentes años de la ENTF, lo que afecta los resultados. De hecho, el análisis del DR-L1053, que erróneamente incluye costos más bajos que este análisis, da como resultado una TIR significativamente más baja de 8.1%, un VPN y una relación beneficio-costo más bajas que arrojan dudas sobre la solidez de ambos análisis.

--Adicionalmente, para la estimación de los beneficios se consideran incrementos de 4% anuales ajustando por inflación esperada. OVE nota que el ACB es normalmente realizado en

<sup>14</sup> Cabe destacar que en el Excel de "Cálculos del Análisis Económico" (Link opcional 3 del PCR) para este análisis hace referencia a otra operación no relacionada (ME-L1257), pero OVE supone que esto se debe solo a un tipo y no a un error de cálculo.

<sup>15</sup> El salario mensual en ausencia del programa para primaria incompleta que se usa en esta operación como base para monetizar las ganancias futuras es de US\$235.21 (más bajo); mientras que para el cálculo similar de la DR-L1053 se utiliza US\$263.35. Mientras que el retorno educativo de un año adicional en esta operación se estima en 7.1% (mayor), y para la DR-L1053 es de 6.7%.

## 7. EFFICIENCY

términos reales, por lo que, si los beneficios son ajustados por la inflación, la tasa de descuento aplicable también debería ser ajustada.

--Finalmente, OVE nota que el CBA solo incluye costos anuales por US\$4,3 millones (incluidos los costos administrativos) para las transferencias del ILAE sobre la base de que, en promedio, se esperaba que el préstamo pagara el 19% de las transferencias anuales en efectivo. Sin embargo, el préstamo desembolsó US\$50 y US\$46 millones respectivamente en 2014 y 2015 por concepto de las TMC por esos dos años. Así, el CBA presentado en el PCR solo estaría cubriendo el 9% del costo total asociado a las transferencias y el 8.5% del costo total del préstamo, lo cual no es una medida aceptada para determinar la eficiencia del proyecto según las guías de PCRs.

Por otro lado, el préstamo tuvo una extensión de 32 meses, con lo que el proyecto tuvo su último desembolso en agosto 2019, en vez de diciembre 2016. El PCR indica (pp. 24) que la mayor parte del financiamiento (correspondiente a las TMC) se desembolsó entre 2014 y 2015, mientras que el componente II de la Evaluación y estudios se empezó a ejecutar hasta 2016 debido a la falta de espacio fiscal durante los primeros años del préstamo tras los desembolsos por transferencias. Por ello, se requirió una primera extensión por dos años. Una segunda extensión para 2019 se solicitó en el marco de la evaluación del proyecto que requería un mayor tiempo de exposición de los beneficiarios a las intervenciones.

**Conclusión:** De la información presentada en el PCR y su Anexo, OVE identifica deficiencias en el análisis de eficiencia, por lo que no es posible basar su calificación en este. Por otro lado, el proyecto experimentó 32 meses de retrasos respecto a la fecha de cierre originalmente prevista. Basado en esto, OVE califica la Eficiencia como Parcialmente Insatisfactoria.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### - *Riesgos de sostenibilidad*

El PCR indica que las acciones impulsadas por el programa tienen alta probabilidad de ser sostenibles en el tiempo, no obstante, no se presenta una explicación más completa de los mecanismos que garantizan la sostenibilidad. La información presentada por la Administración en este PCR es similar en algunos aspectos a la de la operación DR-L1053 y, por tanto, algunos comentarios de OVE también son similares.

OVE destaca que es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Limitaciones presupuestarias (sostenibilidad financiera). Entre 2013 y 2015, el BID dio cuenta de una parte importante del fondeo para las transferencias del PROSOLI. Si bien, a partir de 2016 estas fueron adecuadamente cubiertas por el presupuesto nacional, con el tiempo se ha ido incrementando el padrón de beneficiarios lo que acentúa la necesidad de reducir errores de filtración y sub-cobertura (PCR DR-L1059/2013). En 2020, ante la pandemia de Covid, se pusieron aún más en evidencia estos retos presupuestarios cuando la nueva Dirección General de PROSOLI declaró que se habían retrasado los pagos de algunos apoyos del PTMC y de otros apoyos extraordinarios.
- En términos de la operación del programa, persisten retos en la coordinación interministerial y en la verificación de las condicionalidades, especialmente de salud. Estos elementos son importantes para garantizar el uso más eficiente y efectivo de los recursos. Ibarraán, et.al. (2017) destacan la importancia del buen uso de los sistemas

## 8. SUSTAINABILITY

de información de salud y educación o de un sistema de registro de corresponsabilidades centralizado como una buena práctica para la verificación del cumplimiento de las condicionalidades. Si bien el nuevo Plan del Gobierno prevé el fortalecimiento del PROSOLI, no hay detalle respecto a si se implementarán medidas en torno a estas áreas de oportunidad. En esta misma línea, OVE (XCPE República Dominicana 2013-2020) enfatiza que "... la falta del uso del Sistema de Gestión Clínica (SGC) para el control de corresponsabilidades de salud sigue siendo un desafío que implica un riesgo en la sostenibilidad de estos resultados".

- Interés del nuevo gobierno de fortalecer el programa. A partir de 2020 hay nuevas autoridades de PROSOLI. Como elemento positivo a la sostenibilidad, OVE identifica que el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2021-2024 incluye ([link](#), pp. 67) el "fortalecimiento de PROSOLI" como una de sus iniciativas principales para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades y reducir la pobreza. Además, en 2020 y 2021, la estructura del programa demostró ser relevante para el gobierno en tanto se utilizó para realizar algunos pagos monetarios temporales (tales como Quédate en Casa) en el contexto de la pandemia. Asimismo, en 2021, se proporcionaron transferencias temporales a mujeres víctimas de violencia en el marco del PROSOLI (<https://www.mujer.gob.do>); y el gobierno ha declarado que buscará viabilizar y normalizar el acceso de las familias beneficiarias del PROSOLI a la adquisición de vivienda en el marco del Plan Nacional de Viviendas Familia Feliz, con base en una evaluación a cargo del Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN) en las áreas potenciales a intervenir.
- Adicionalmente, la generación y documentación de evidencia del programa a través de la evaluación de impacto y otros estudios apoyados por esta operación (como el estudio de dispersión de programas sociales),<sup>16</sup> así como la divulgación de dichos resultados a autoridades de Gobierno, academia y sociedad civil pudieran abonar en el ajuste y/o continuidad del programa ante cambios de autoridades y ciclos políticos. Asimismo, se ha fortalecido la capacidad técnica del equipo de evaluación del GCPS quienes, derivado de esta experiencia, desarrollan análisis para el PROSOLI (en parte con los insumos generados) y evaluaciones para otros programas sociales.
- *Desempeño de las salvaguardas*

El proyecto está clasificado como categoría "C", por lo que no se requirieron estudios de evaluación ambiental o consultas públicas.

**Conclusión:** De la información presentada en el PCR y de las consideraciones mencionadas arriba, OVE califica la sostenibilidad como Satisfactoria.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

<sup>16</sup> En 2017 el BID organizó una reunión con organismos internacionales y academia para presentar los resultados. Estos también fueron compartidos a las entidades adscritas al GCPS.

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El desempeño del Proyecto en su conjunto ha sido Parcialmente Exitoso, como resultado de un rating Satisfactorio en Relevancia, Efectividad y Sostenibilidad, y Parcialmente Insatisfactorio en Eficiencia. OVE coincide con la Administración en las calificaciones de Efectividad y Sostenibilidad y difiere en Relevancia y Eficiencia.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

La Administración calificó el desempeño del Banco como Satisfactorio. OVE coincide y lo califica como Satisfactorio y destacan los siguientes elementos del desempeño del Banco:

- OVE califica la calidad a la entrada como Satisfactoria. Durante el diseño del proyecto, el diagnóstico del Banco fue adecuado al identificar la necesidad e importancia de apoyar al gobierno en sus esfuerzos en torno al PTMC; a la vez que se dio continuidad a esfuerzos previos del Banco en torno a este tema en el país. El Proyecto se alineó en su diseño a las necesidades de desarrollo y prioridades del país, así como a las prioridades del Banco, y presentó una lógica vertical clara. Sin embargo, aun cuando teóricamente el proyecto es sólido, la alineación del proyecto respecto a las realidades del país tuvo deficiencias. Las operaciones previas del Banco en el sector evidenciaban retos y retrasos en la ejecución de los componentes clave de fortalecimiento institucional. El CPE 2009-2013 destacó que "los recursos para las transferencias monetarias por lo general se desembolsaron en 12-18 meses a partir de su aprobación, mientras que el desembolso de los recursos asociados a reformas y temas institucionales fue mucho más lento". A pesar de tener operaciones con montos por desembolsar, el Banco continuó aprobando nuevas operaciones (DR-L1053 y DR-L1059) con diseño similar. El XCPE reciente (2013-2020) nuevamente destaca el desfase entre la rápida ejecución de los recursos de las TMC y las acciones de fortalecimiento institucional.

-OVE califica la calidad de la supervisión como Satisfactoria. Durante la ejecución, el préstamo tuvo rotación de personal de la unidad ejecutora y de otras instituciones involucradas en el proyecto. No obstante, el Banco proporcionó acompañamiento cercano y asistencia técnica principalmente al GCPS, PROSOLI y SIUBEN para avanzar en los compromisos acordados en la operación. Similarmente, el Banco buscó trabajar con el Ministerio de Hacienda para poder avanzar en los diversos componentes del préstamo.

-En términos de Monitoreo y Evaluación, destaca el acompañamiento técnico del Banco para la realización de la evaluación de impacto (EI)<sup>17</sup> -primera evaluación experimental del PROSOLI- y otros documentos técnicos relevantes. En particular, en 2014 el Banco facilitó la participación del PROSOLI y GCPS a un taller sobre EI en la Universidad de Berkeley que sirvió para desarrollar la propuesta metodológica de la IE del programa. También, como parte de la operación, se realizó una propuesta de racionalización de programas dispersos y con duplicaciones, así como un análisis sobre la efectividad de mensajes de voz en campañas de vacunación. Adicionalmente, el PCR destaca que los diversos estudios apoyados por la operación y las capacitaciones han servido al GCPS y Observatorio de Política Social (bajo la Vicepresidencia de la República) como insumos para notas y reportes del área social. No obstante, se lograron dos de las tres auditorías de verificación planeadas para el proyecto.

*Calificación OVE:* Según las guías 2020, la calificación global es **Satisfactoria**.

<sup>17</sup> La EI se financió de manera conjunta con la DR-L1053.

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

De la información en el PCR se entiende que el desempeño de la contraparte fue en general positivo.

A pesar de los cambios de equipos y de autoridades en las diferentes instituciones involucradas en la ejecución del proyecto, así como de algunos retos de coordinación interministerial (en especial, con instituciones como el Servicio Nacional de Salud y el Ministerio de Salud), la Administración destaca el rol del GCPS bajo la Unidad Técnica de Proyectos (UTP) para garantizar una coordinación más activa de los actores involucrados (por ejemplo, PROSOLI, SIUBEN, Ministerio de Salud, etc.), mantener el diálogo, detectar riesgos y trabajar en posibles medidas de mitigación, así como para el intercambio de información para la realización de la EI. El PCR también destaca la experiencia adquirida por el equipo de la UTP en torno a la gestión financiera, planificación y seguimiento de contratos.

De otro lado, persisten retos en la verificación de corresponsabilidades particularmente en el sector salud por lo que la verificación aun conlleva una ineficiente inspección vía visitas (XCPE República Dominicana 2013-2020).

OVE coincide con la calificación de la Administración.

**Calificación de OVE: Satisfactoria**

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR presenta diversos hallazgos y recomendaciones en torno a cuatro dimensiones. Las recomendaciones de la Administración son pertinentes, accionables y están correctamente sustentadas por los hallazgos del programa. Destacan los siguientes elementos:

• **Técnico-sectorial.** La operación apoyó la elaboración de la primera EI del PROSOLI que ha contribuido a robustecer la evidencia sobre el programa. A su vez, esta y otros estudios apoyados por la operación y las capacitaciones han servido para fortalecer la capacidad técnica del equipo de evaluación del GCPS, quienes ya diseñan evaluaciones para otros programas sociales. Recomendaciones: Establecer alianzas o acuerdos de coordinación con Universidades y/o con la Oficina Nacional de Estadísticas para fortalecer las capacidades locales, continuar fortaleciendo las áreas de M&E del trípode; fortalecer la verificación de corresponsabilidades especialmente en el sector salud; etc.

Por otro lado, a pesar de que se ha dado visibilidad a los resultados de la evaluación y estudios del proyecto, aún queda pendiente implementar las recomendaciones vertidas en estos. Recomendaciones: El PCR sugiere posibles nuevas operaciones que den seguimiento a los hallazgos encontrados en los estudios. No obstante, al respecto, OVE aquí destaca que se debe analizar en mayor profundidad la pertinencia de nuevas operaciones de cara a los retos ya identificados en las operaciones del sector (destacados en los CPE 2009-2013 y XCPE 2013-2020).

• **Organizacional-gerencial.** Los préstamos CCLIP multifase (que complementan esta operación) han sido útiles como instrumento de financiamiento de políticas de mediano y largo plazo. Recomendaciones: Se podría explorar también la viabilidad de préstamos por resultados.

• **Procesos públicos y actores.** En proyectos que involucran más de un ejecutor, es clave contar con mecanismos que incentiven la coordinación de las instituciones involucradas, en particular, entre las unidades técnicas. Recomendaciones: Nombrar puntos focales en las instituciones de gobierno e identificar un solo equipo de contacto junto con la UTP.

## 12. LESSONS LEARNED

- **Aspectos fiduciarios.** Durante la implementación del proyecto, la ejecución se vio afectada por limitaciones presupuestales que en un inicio solo permitieron la ejecución de los recursos relacionados con las TMC. El diálogo con el Ministerio de Hacienda (MH) ayudó a enfatizar la importancia del proyecto y a buscar soluciones para los años siguientes de ejecución.  
Recomendaciones: Continuar y mantener el diálogo constante con el MH sobre el avance, retos y retrasos de las operaciones para encontrar soluciones conjuntas de manera oportuna.

## 13. QUALITY OF PCR

Este PRC cubre todas las dimensiones del desempeño del proyecto.

Se presenta la información que sustenta de forma adecuada la Relevancia del proyecto. La presentación de los objetivos específicos y de la teoría del cambio están explicados de forma resumida y clara.

Los resultados en la sección de Efectividad son analizados con base en los tres objetivos específicos propuestos en la propuesta de préstamo. Sin embargo, en algunos casos la MR del PCR no incluyó el detalle de algunas fuentes de información de los indicadores (solo indicó "otro" u "otro medio de verificación" cuando no hacía referencia a la EI), por lo que OVE hizo la consulta directa de cada una de las fuentes en el último PMR y de las notas al pie del PCR. Además, para algunos indicadores no se especifican los años exactos del reporte de la meta.

Respecto a la Eficiencia, se presenta un CBA sobre los objetivos 1 y 2 (objetivos que cubren la mayor parte del financiamiento a través del componente I), pero solamente cubre una parte menor de los costos del proyecto.

El PCR presenta de forma clara y sucinta la información de las salvaguardias. También presenta algunos potenciales riesgos a la sostenibilidad y sugiere medidas de mitigación. No obstante, el reporte concluye que "el programa cuenta con actividades con resultados con alta probabilidad de ser sostenibles en el tiempo", pero dicha conclusión podría haberse beneficiado de una justificación más detallada y completa de los mecanismos que la sustentan. OVE ofrece en esta validación elementos adicionales a considerar en esta dimensión.

El PCR incluye de forma clara y completa las lecciones y recomendaciones basadas en el análisis; así como sobre el desempeño del Banco y del Prestatario.

PCR Quality Rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Mejora de la Productividad y la Formalización en República Dominicana I y II			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	DR-L1072	DR-L1121		
<b>Loan number(s)</b>	3326/OC-DR	4375/OC-DR		
<b>Amount Approved</b>	US\$250,000,000	US\$300,000,000		
<b>Lending Instrument</b>	PBL	PBL		
<b>Co-financiers (if any)</b>	-	-		
<b>Borrower</b>	República Dominicana			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público			
<b>Sector/Subsector</b>	Mercados financieros/ Regulación financiera y supervisión	Empresas privadas y desarrollo de SMEs/ Clima de negocios y competitividad		
<b>Year of Approval</b>	2014	2017		
<b>Original Closing date</b>	21 Jan 16	21 Oct 19		
<b>Actual Closing date</b>	21 Jan 16	21 Oct 19		
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$550,000,000 (IDB US\$550,000,000, GODR US\$-)		US\$550,000,000 (IDB US\$550,000,000, GODR US\$-)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$550,000,000		US\$550,000,000	
<b>Co-financing</b>	US\$-		US\$-	
<b>Cancelled amount</b>	US\$-		US\$-	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	NA	NA
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Regina Legarreta	
<b>Reviewed by:</b>	Ulrike Haarsager	

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

**El proyecto tuvo un objetivo general y tres objetivos específicos; todos correctamente identificados por el PCR.** Los contratos de préstamo de ambos proyectos plantean el objetivo general de mejorar la productividad de República Dominicana a través de tres objetivos específicos:

1. mejorar el alcance de la intermediación financiera;
2. mejorar el clima de negocios y las políticas de desarrollo productivo e innovación; y
3. mejorar las políticas de seguridad social y los incentivos a la formalidad.

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

#### *1. List project components (policy areas for PBLs):*

Los PBLs comprendieron cuatro componentes incluyendo el componente estándar de estabilidad macroeconómica. Estos previeron acuerdos de política que incluyeron tanto proyectos de ley (desde preparación de anteproyectos hasta presentación al congreso y aprobación) como puesta en marcha de iniciativas y agencias en los componentes y áreas listados abajo. La lista incluye ejemplos de los acuerdos de política establecidos bajo cada componente.

#### **Componente I. Estabilidad macroeconómica**

#### **Componente II. Fortalecimiento de la regulación financiera para la mejora de la productividad**

- i. Fortalecimiento regulatorio para la estabilidad financiera. Ejemplo de acuerdos de política: fortalecimiento de la regulación para gestión de riesgos (especialmente para microcréditos) y gobernanza corporativa.
- ii. Desarrollo de instituciones e instrumentos para el financiamiento del desarrollo productivo. Ejemplos de acuerdos de política: cambios en el Banco Dominicano de Desarrollo de las Exportaciones, Ley de Seguros, del Mercado de Valores, de Asociaciones-Público-Privadas. y de Factoraje.
- iii. Mejoras en la credibilidad y seguridad de los contratos y las transacciones financieras. Ejemplos de acuerdos de política: Ley de Quiebras y Ley de Garantías Mobiliarias.

#### **Componente III. Mejora del clima de negocios e innovación para el desarrollo productivo**

- i. Mejora y simplificación de procesos administrativos. Ejemplos de acuerdos de política: Ley de simplificación de procesos administrativos, plan de formalización.
- ii. Fortalecimiento de la competencia. Ejemplos de acuerdos de política: fortalecimiento de la Ley General de Defensa de la Competencia y proyecto de ley contra el comercio ilícito.
- iii. Mejoras en las políticas e instituciones para el desarrollo productivo y la innovación. Ejemplos de acuerdos de política: Proyecto de Ley de Clasificación Empresarial, medidas para gestión de la propiedad intelectual, Centros PYME, creación de PRODOMINICANA.

#### **Componente IV. Mejoras en las políticas de seguridad social y los incentivos a la formalidad**

- i. Mejoras de los incentivos a la formalización laboral y empresarial. Ejemplos de acuerdos de política: formulación del Plan Estratégico para la Reforma de la Seguridad Social, Puesta en marcha de *Formalízate* como ventanilla única digital para el registro de empresas.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

- ii. Mejoras en la consolidación de los regímenes administrativos para la inclusión de trabajadores en la seguridad social. Ejemplos de acuerdos de política: convenio para la consolidación de los sistemas de información de los registros fiscales y de la seguridad social, diseño de una estrategia de monitoreo permanente para reducir la evasión y elusión en las contribuciones a la seguridad social.
2. *Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

Ninguna de las dos operaciones fue formalmente reestructurada.

En cuanto a cambios en las matrices de resultados, para propósitos de esta validación, serían admitidos los realizados hasta el lanzamiento del *start-up plan*. Sin embargo, ninguna de las operaciones reportó cambios en sus matrices de resultados hasta ese momento.<sup>1</sup>

El PCR reporta solo dos tipos de cambios en los indicadores de resultados aprobados en la primera operación:

1. Cambios en las matrices de resultados entre la primera a la segunda operación. En la propuesta de préstamo de la segunda operación, dos indicadores fueron sustituidos por falta de datos, mientras que dos más fueron agregados por acuerdos sobre reformas adicionales.<sup>2</sup> Al haber sido aprobados por la Junta de Directores como parte de la segunda operación, estos cambios son válidos para propósitos de esta validación.
2. Introducción de nuevos indicadores. Los lineamientos de PCR 2020 permiten la introducción de indicadores adicionales durante la preparación del PCR siempre y cuando su introducción esté justificada (por ejemplo, porque algunos de los indicadores originales resulten inapropiados, no medibles, o hayan dejado de actualizarse) y haya sido aprobada por SPD. Las guías establecen que OVE no considerará estos indicadores automáticamente, sino que evaluará si la justificación y los ajustes contribuyen a la demostración del logro de resultados (ver párrafo 2.5 de los lineamientos de PCR 2020). El PCR reporta la introducción de siete nuevos indicadores (ver Figura 1 del PCR) de los cuales OVE considera cinco. La sección de efectividad y el anexo proporcionan más detalles.

<sup>1</sup> OVE revisó los PMRs correspondientes al momento de elegibilidad + 60 días de cada operación: mayo de 2015 para la operación DR-L1072 y marzo de 2019 para la operación DR-L1121.

<sup>2</sup> De acuerdo con el PCR, el indicador de Boone publicado por el Banco Mundial fue descontinuado, por lo que en la segunda operación fue reemplazado por el índice de desarrollo del mercado financiero del Índice Global de Competitividad. También reporta que, por escasez de datos disponibles relacionados con la formalización, se reemplazó el indicador del registro de trabajadores afiliados a la seguridad social como porcentaje de la población ocupada con el indicador de la proporción de empresas nuevas que se registraron por la ventanilla única de formalización, Formalízate. Cabe notar, sin embargo, que el PCR reporta resultados para este indicador en 2019. Por otro lado, los indicadores agregados en la segunda fase fueron el número de horas que requiere el cumplimiento de trámites para la exportación y el valor del capital mínimo requerido para obtener permisos necesarios para crear una empresa como porcentaje del ingreso per cápita promedio del país.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alignment of project objective with the country's development needs:

**Los objetivos de la serie programática estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo de República Dominicana.** El PCR describe un clima de crecimiento económico fuerte, aunque desacelerado en los años previos a la aprobación de la primera operación del programa. Sin embargo, detalla también que este crecimiento había sido impulsado principalmente por un incremento en los factores de producción (capital y trabajo) y no por un aumento en la productividad, resultando insostenible a largo plazo. En este contexto, el PCR identifica algunos de los principales retos para incrementar y sostener el crecimiento económico de República Dominicana en problemas relacionados con la productividad agregada. Estos incluyeron la calidad de la administración y del clima de negocios e inversión, el reducido acceso al financiamiento y problemas de la seguridad social; áreas que priorizó la serie programática. El programa apoyaría una serie de políticas y reformas apuntadas a cambiar la estructura productiva de República Dominicana, que el PCR caracteriza, con base en datos empíricos, como una estructura atomizada, basada en microempresas de baja productividad, elevada informalidad y concentrada en el sector servicios.

**Los objetivos de la serie también estuvieron alineados con las prioridades del gobierno durante el periodo de ejecución de ambas operaciones.** El PCR plantea que los objetivos del proyecto fueron consistentes con las prioridades de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030 de la República Dominicana; específicamente con el Tercer Eje Estratégico, cuyos objetivos generales postulan: una economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible; competitividad e innovación en un ambiente favorable a la cooperación y responsabilidad social; y, estructura productiva sectorial y territorialmente articulada, integrada competitivamente a la economía global y que aprovecha las oportunidades del mercado local. La END continúa vigente y el PCR argumenta que los temas de competitividad y productividad siguen siendo prioridades del gobierno. Como evidencia de esto, señala el Decreto 640-20 que instruyó al Consejo Nacional de Competitividad (CNC) del país a elaborar, articular y coordinar una nueva Estrategia Nacional de Competitividad fundamentada en cuatro lineamientos que incluyen un ambiente apto para la productividad y competitividad, y la innovación. La nueva estrategia fue lanzada oficialmente el 15 de septiembre del 2021.

### 2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

**Como detalla el PCR (págs. 3 y 4), el programa estuvo claramente alineado tanto con la Estrategia de País 2013-2016 como con la Estrategia de País 2017-2020, además de las metas corporativas del Grupo BID.** La estrategia de país del BID con República Dominicana 2013-2016 (GN-2748) prioriza el objetivo de incrementar la productividad de las MIPYMEs con potencial de crecimiento y su acceso a mercados, con el que se alineó el apoyo a políticas en fortalecimiento de la regulación financiera y las de la mejora del clima de negocios e innovación. También contempla el área de diálogo de reforma de la seguridad social, en la que los PBL apoyaron reformas. Como indica el PCR, la operación se mantuvo alineada con la estrategia del grupo BID con el país 2017-2020, bajo el área prioritaria de la expansión de las oportunidades productivas. En cuanto a metas corporativas del Grupo BID, el PCR menciona la alineación del programa con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y 2016-2019 (AB-3190-2) en los objetivos de establecer marcos institucionales idóneos que promuevan un clima favorable para los negocios, ecosistemas adecuados de conocimiento e innovación, y la incorporación de empresas en las cadenas de valor. Además, señala que la operación fue consistente con el tema transversal de fortalecer la capacidad institucional y estado de derecho por apoyar reformas para mejorar la credibilidad y seguridad

## 5. RELEVANCE

de las transacciones financieras, así como el fortalecimiento de las instituciones que fomentan el desarrollo productivo y la innovación. También argumenta que, al incluir compromisos para promover la formalización de empresas, la operación contribuyó al indicador del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), que mide el porcentaje de empleos formales de mujeres. Por último, el PCR señala la alineación del programa con el marco sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-5), la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4), el Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-6), el Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3) y el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7).

3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

**El PCR presenta de manera clara la lógica vertical del proyecto.** OVE concuerda con la argumentación del PCR en cuanto a la relación entre los problemas identificados en el diagnóstico, los objetivos del préstamo, los compromisos de política y los resultados esperados. Si bien OVE considera que el PCR podría haber presentado más evidencia empírica apoyando no solo la existencia de brechas sino las relaciones entre las políticas propuestas y los resultados esperados, la lógica vertical resumida en la Figura 1 del PCR es clara y permite esperar el cumplimiento de los objetivos del proyecto a partir de los compromisos de política adquiridos. OVE concuerda también con la argumentación del PCR en cuanto a que los indicadores de resultado originalmente propuestos resultaban adecuados para reflejar la lógica vertical de la operación, aunque su seguimiento haya resultado imposible por haber sido descontinuados por las instituciones que los publicaban.

**En términos de secuencialidad, las condiciones de política fueron complementarias entre los dos préstamos.** La primera operación de la serie contempla la preparación y presentación al Congreso de proyectos de ley en las diferentes áreas del préstamo, así como la elaboración de planes estratégicos para el establecimiento de procesos o identificación de oportunidades. En algunos casos, también contempla la creación o puesta en marcha de instrumentos como los Centros de Apoyo a la Tecnología e Innovación (CATI). La segunda operación también contempló la presentación al Congreso o ratificación de diferentes proyectos de ley, además del seguimiento de la implementación o reglamentación de algunas de las iniciativas apoyadas por la primera operación, por ejemplo, la puesta en marcha de al menos ocho CATI en el país y evaluación de la capacitación realizada a través de ellos.

**OVE concuerda con la calificación de relevancia del PCR.** En resumen, el proyecto estuvo alineado con las necesidades y prioridades de República Dominicana en el área de desarrollo productivo, así como con las estrategias del Banco en el país vigentes durante la aprobación y ejecución del proyecto. El PCR presenta de manera clara la lógica vertical de proyecto, existiendo una relación directa entre las actividades propuestas y objetivos ajustados. Dado esto, OVE coincide con la calificación del PCR para Relevancia: **Excelente**.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

El PCR fue preparado con base en los lineamientos PCR de 2020. La calificación de efectividad que asigna al proyecto es **Parcialmente Insatisfactorio** debido al limitado logro de resultados bajo cada uno de los objetivos específicos. Este fue medido, en parte, por siete indicadores complementarios introducidos por el PCR ante la falta de información disponible para algunos de los indicadores originales (ver Tabla A1 en anexo). El PCR contabilizó, además, 0% de logro en los indicadores para los que no tiene información.

En cambio, en su análisis, OVE no considera los indicadores de fuentes externas que fueron descontinuados o cuya metodología cambió.<sup>3</sup> Esto debido a que la falta de información estuvo fuera del control del prestatario y del BID (como es el caso de los indicadores de *Doing Business* y *Global Competitiveness Index*). Al mismo tiempo, OVE no acepta todos los nuevos indicadores propuestos por el PCR y señala que no todos capturan las mismas dimensiones que los indicadores descontinuados (ver punto 3 y anexo). La última observación se discute con más detalle en la sección de calidad del PCR.

Por otro lado, el PCR señala, bajo la sección de resultados imprevistos, que el apoyo del Programa a la expansión de la puesta en marcha de Formalízate, robusteció el sistema de registro de empresas en el país, facilitando su adaptación a las condiciones imprevistas de la pandemia del COVID-19, incluyendo el cierre de departamentos administrativos restricciones de movilidad.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

Como menciona la sección 4, las siguientes modificaciones a las matrices de resultados son aceptables para propósitos de esta validación:

1. Modificaciones realizadas hasta la formulación del *start-up plan*. (Ninguna de las operaciones reportó cambios a sus matrices de resultados en esta etapa.)
2. Introducción de indicadores adicionales durante la implementación o la preparación del PCR, siempre y cuando estas sean aprobadas por SPD y aceptadas por OVE en la validación del PCR.

Cabe notar que, si bien el PCR señala también que hubo algunos cambios en la matriz de resultados de la segunda operación respecto a la primera, no los considera como cambios para efectos del análisis de efectividad, sino que analiza el alcance de las metas para cada una de las matrices. OVE sigue este camino ya que cada una de las operaciones –y sus matrices de resultados– fueron aprobadas de manera independiente por la Junta de Directores. Respecto a esto, OVE nota únicamente que la matriz de resultados de la primera operación estableció metas para 2019, mientras que la segunda lo hizo para 2020 (ambos se refieren a metas al fin del programa). Para algunos de los indicadores (e.g. facilidad para crear una empresa), el PCR reporta los mismos resultados para ambas operaciones sin que sea claro cuál es el año meta que está siendo utilizado.

<sup>3</sup> La excepción a esto es el Índice de Derechos Legales, para el cuál, a pesar del cambio metodológico, es posible ver que no hubo cambios medidos por el índice (ver anexo). Notar también que el indicador de Boone fue descontinuado antes de la aprobación de la segunda operación y reemplazado por otro indicador en la matriz de resultados correspondiente.

## 6. EFFECTIVENESS

### 3. OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)

La Tabla A1 en anexo muestra los resultados logrados presentados en la Tabla 3 del PCR con ajustes hechos por OVE a los % alcanzados, pues su valor máximo permitido es 1. Además, la tabla A1 agrega una columna con notas y consideraciones de OVE (y omite la información de medios de verificación de la tabla original). A diferencia del PCR, OVE no acepta dos de los indicadores propuestos por el PCR y tampoco toma en cuenta los indicadores de terceros para los que no hay información suficiente (estos son contabilizados por el PCR con un porcentaje de logro de 0%). Al igual que el del PCR, el análisis de efectividad de OVE resulta en una calificación de **parcialmente insatisfactorio para la efectividad general del programa**, pero es consecuencia de una calificación de satisfactorio para el primero de los objetivos específicos y parcialmente insatisfactorio para los otros dos.

La Tabla A1 presenta el análisis de OVE para cada uno de los resultados. Esta tabla también incluye notas y observaciones de OVE, las principales de las cuales se refieren a la introducción de los nuevos indicadores y su justificación. En algunos casos, no es claro que estos sean los mejores sustitutos para los indicadores descontinuados o que midan los resultados logrados en la misma medida que los originales. El indicador *Cobertura de buró de crédito* es un ejemplo de esto. OVE considera que el PCR presenta pocos argumentos justificando su introducción. OVE acepta este indicador pues infiere del análisis contrafactual que la lógica es que un mayor acceso a crédito provee de oportunidades a empresas sin historial crediticio previo, incidiendo en la cobertura del buró de crédito. También, porque del análisis de sostenibilidad concluye que el indicador se relaciona con la aprobación del Reglamento de Microcréditos por la Junta Monetaria, que es parte de los acuerdos de la primera operación. Aun así, OVE señala que el PCR podría haber aclarado por qué este indicador adicional es el más apropiado ante la falta de datos para los indicadores relacionados con el desarrollo del mercado financiero comparándolo con otros índices. Ejemplos de alternativas incluyen los índices publicados por el FMI que capturan acceso, profundidad y eficiencia del mercado financiero o de las instituciones financieras (ver anexo).

Por otro lado, para el indicador *Número de microempresas empresas formalizadas que reportan ingresos en el año t=0*, el PCR parece justificar su introducción únicamente por el hecho de que "[e]s posible que la meta [del indicador Empresas nuevas que se registraron por la ventanilla única de formalización (Formalízate) haya sido ambiciosa pues se esperaba que la proporción de empresas que todas se registraban por Formalízate se duplicara]", y no en que el indicador sea relevante. OVE no toma en cuenta este nuevo indicador.

OVE tampoco toma en cuenta el ranking de innovación, propuesto en lugar del indicador de capacidad para innovar. La razón, en este caso, es que el ranking proviene de un indicador que sufrió un cambio de metodología.

Otra observación importante de OVE se refiere al análisis contrafactual presentado por el PCR. El PCR atribuye los resultados al proyecto con base en una revisión de la literatura empírica. Sin embargo, para algunos de los indicadores (e.g. facilidad para abrir una empresa y capital mínimo requerido para abrir una empresa), el estudio citado se refiere a efectos indirectos o efectos de segundo orden de las reformas en variables como inversión a través de las mejoras en el ambiente de negocios, y no al efecto de las reformas sobre los indicadores.

Con base en el análisis presentado en la tabla del anexo y los porcentajes de logro indicados, OVE asigna las siguientes calificaciones de efectividad a cada uno de los objetivos específicos del proyecto:

## 6. EFFECTIVENESS

Objetivo	% Logro	Calificación
I. Mejora de la intermediación financiera	80.0%	satisfactorio
II. Mejora del clima de negocios y las políticas de desarrollo	69.9%	parcialmente
III. Mejora en las políticas de seguridad social y los incentivos a la	58.3%	parcialmente

A su vez, las calificaciones de satisfactorio en el objetivo I y parcialmente insatisfactorio en los objetivos II y III, resultan en una **calificación general de efectividad de parcialmente insatisfactorio**, que coincide con la calificación asignada por el PCR.

### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

No hay cambios en las matrices de productos.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

*State source for efficiency rating in PCR: CBA, CEA, or based on PMR rating (CTOA) (see Annex to PCR Guidelines).*

Los PBLs no se evalúan con el criterio de eficiencia.

Efficiency rating:	NA
--------------------	----

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

Como indica el PCR, si bien siempre existe un riesgo que las reformas e iniciativas apoyadas no lleguen a ser aprobadas o implementados por fluctuaciones políticas, la probabilidad de continuidad de los resultados obtenidos puede considerarse alta. Al momento de aprobación, las propuestas de préstamo anticiparon que este riesgo sería mitigado por el hecho de que las reformas propuestas por el programa fueron identificadas por las fuerzas mayoritarias del país dentro de sus prioridades de reforma y en efecto, el PCR argumenta que al momento de la elaboración de la segunda fase de la serie (DR-L1121), todas las reformas apoyadas en la primera fase seguían en pie, sin retrocesos en su implementación. Al mismo tiempo, la matriz de políticas de la segunda operación incluyó más acuerdos de los esperados en la primera fase.

Por otro lado, el PCR detalla medidas (por ejemplo, leyes o reglamentos aprobados y que han entrado en vigor) que soportan la sostenibilidad de cada uno de los resultados. Cabe notar que el PCR también espera resultados sostenibles en áreas que han visto poco progreso hasta ahora. Por ejemplo, el PCR detalla que, si bien hubo atrasos en el proceso de aprobación de la Ley de Aduanas (que resultaron en que el indicador de horas necesarias para trámites de exportación no alcanzara su meta), finalmente se la promulgó en agosto de 2021 (168-21), y esa reforma debe promover el resultado esperado en el futuro.

En cuanto a riesgos esperados, el PCR señala que la pandemia de COVID-19 podría revertir algunos logros. Menciona específicamente los relacionados con el indicador de aumento del crédito privado debido a la incertidumbre que ha traído y el riesgo percibido por las instituciones financieras. Además, indica que la pandemia ha atrasado la implementación de ciertas reformas, como la Ley de Garantías Mobiliarias, para la que implicó desafíos en la adquisición

## 8. SUSTAINABILITY

del software requerido para establecer el sistema electrónico para la operación y administración de la ley.

OVE agrega a los desafíos de sostenibilidad identificados por el PCR, que la pandemia también amenaza los resultados logrados en el área de mejora en las políticas de seguridad social y los incentivos a la formalidad pues, como detalla el Panorama Estadístico de la Oficina Nacional de Estadística de República Dominicana (Boletín bimestral, Mayo - Julio 2021), con la aparición de la crisis sanitaria del COVID-19 se han desacelerado los planes de acción para lograr la formalización del mercado laboral en República Dominicana y en el mundo.

- b) *Safeguards Performance [see separate note on the requirements for each of the safeguards categories A, B, B13, C]*

Ambas operaciones en esta serie apoyan la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional. Como menciona el PCR y como fue previsto en el diseño del programa, los cambios de política realizados en el marco de esta operación no han tenido efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

Conforme a la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), y debido a que se trata de una operación de carácter programático, esta operación no requirió clasificación de salvaguardias.

Considerando que los riesgos para la continuidad de los resultados del proyecto son moderados a pesar de la pandemia de COVID-19, y que no hay consideraciones en materia de salvaguardias ambientales y sociales, OVE concuerda con la clasificación en sostenibilidad del PCR: **Satisfactorio**.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Al igual que el PCR, OVE califica el desempeño del proyecto en su conjunto como **parcialmente exitoso**. Esto es resultados de calificaciones de excelente en relevancia, parcialmente insatisfactorio en efectividad y satisfactorio en sostenibilidad:

- La calificación de relevancia resulta de la clara alineación con las necesidades y prioridades de República Dominicana en el área de desarrollo productivo, así como con las estrategias del Banco en el país vigentes durante la aprobación y ejecución del proyecto y con las estrategias corporativas. Además, el PCR presenta de manera clara la lógica vertical de proyecto.
- Al igual que el PCR, OVE calificó la efectividad del proyecto como parcialmente insatisfactoria como consecuencia tanto de los resultados observables como de la falta de información sobre el logro de las metas establecidas. En la mayoría de los casos, dicha falta de información estuvo fuera del control del prestatario y del BID, y el equipo de proyecto propuso indicadores complementarios para medir el logro de las metas establecidas. OVE hizo observaciones al respecto de la justificación para la introducción de algunos de los indicadores adicionales para el PCR.

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

- La calificación de sostenibilidad de OVE también coincide con la del PCR ante los moderados riesgos para la continuidad de los resultados del proyecto.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation: Satisfactorio*

**El PCR reporta que el diseño del préstamo cumplió con las expectativas del prestatario.**

**El diseño de la operación incluyó una clara lógica vertical y una adecuada elección de instrumento.** Las propuestas de préstamo presentan un análisis detallado y con una clara argumentación alrededor de los desafíos de República Dominicana en el área de desarrollo productivo y la necesidad de reformar el sistema de incentivos que determinan las decisiones de formalización empresarial, la capacidad de endeudamiento y, en última instancia, la productividad. En este contexto, la elección de instrumento de financiamiento resulta apropiada.

**El diseño también incluyó la identificación de riesgos, aunque las cooperaciones técnicas que se esperaba que mitigaran algunos de ellos resultaron estrechas.** Las propuestas de préstamo presentaron un análisis de riesgos para la adecuada implementación del proyecto. Este descartó riesgos ambientales, sociales y fiduciarios, e identificó como únicos riesgos importantes a sostenibilidad en la aplicación de las reformas, la posible falta de recursos, de apoyo legislativo y político, o de capacidades técnicas. La falta de recursos o apoyo político sería mitigada por el amplio apoyo político por parte de las fuerzas mayoritarias del país. Junto con el tercer riesgo, estos también serían mitigados por una serie de operaciones de apoyo técnico, con las que el Banco acompañaría la implementación de las reformas (e.g. RG-X1044, DR-T1139, RG-T2433; RG-T2668). Cabe notar, sin embargo, que el PCR señala que las cooperaciones técnicas que acompañaron el proyecto tenían alcances “bastante estrechos, que no permitía el acompañamiento técnico en algunas áreas críticas de la serie”. Además, se infiere de los hallazgos del PCR que podrían haber sido más efectivas en apoyar las reformas de naturaleza multisectorial, involucrando varias instituciones dentro del gobierno. OVE señala que las propuestas de préstamo no presentan un análisis institucional detallado con el que podría haberse identificado y mitigado el riesgo de que las reformas requirieran procesos muy extensos para llegar a consenso político.

**El diseño del marco de evaluación del proyecto tuvo limitaciones.** Si bien siguió la lógica vertical del proyecto, la matriz de resultados originalmente diseñada resultó insuficiente para dar seguimiento a la efectividad del proyecto debido a que se basó en indicadores externos al proyecto y estos ajustaron sus metodologías o fueron descontinuados. OVE nota que la mayoría de estos indicadores provenían de fuentes confiables e imparciales y era difícil prever la descontinuación o ajuste de metodologías.

OVE califica el desempeño del Banco en preparación como Satisfactorio.

*Quality of implementation: Satisfactorio*

**La implementación fue adecuada a pesar de algunos retrasos.** El PCR señala que el Banco cumplió con las expectativas del prestatario y que “[el] acompañamiento del proceso de reformas de parte del BID ayudó a dar continuidad a las reformas de políticas durante el plazo

## 10. BANK'S PERFORMANCE

entre el diseño de la matriz de políticas para las dos fases en 2014 y la finalización de la implementación de esas reformas en 2018." Aun así, se infiere de la sección de hallazgos y recomendaciones que el Banco podría haber dado un acompañamiento técnico mejor dirigido para mitigar algunos retrasos de implementación de reformas complejas entre la primera y segunda operación.

OVE califica el desempeño del Banco en supervisión como Satisfactorio.

*Agreement with Management rating:*

El PCR reporta que el Banco cumplió con las expectativas del prestatario tanto en el diseño como en la implementación de proyecto. Hubo aciertos en ambas dimensiones y, si bien el diseño del marco de evaluación tuvo una limitación en la dependencia de la matriz de resultados de fuentes externas, el riesgo al adecuado monitoreo de los resultados no era claro al momento del diseño dado que los indicadores propuestos provenían de fuentes imparciales con alta reputación. Ante esto, OVE asigna una calificación general de **Satisfactorio** al desempeño del Banco tanto en diseño como en implementación. La calificación para el desempeño general del Banco resulta **Satisfactorio**.

*OVE rating: Satisfactorio.*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

Si bien señala que hubo algunos atrasos en el cumplimiento de los acuerdos de la segunda operación debido a procesos institucionales, el PCR reporta que tanto el Ministerio de Hacienda (organismo ejecutor de la serie) como los otros organismos involucrados, cumplieron satisfactoriamente con los acuerdos establecidos y presentaron las pruebas requeridas.

*Agreement with Management rating: OVE concuerda con la calificación de **Satisfactorio** otorgada por el PCR al desempeño del prestatario.*

*OVE rating: Satisfactorio.*

## 12. LESSONS LEARNED

*Include an assessment of the relevance and quality of the Lessons learned section of the PCR:  
If relevant, add additional lessons learned deemed relevant for future operations.*

El PCR presenta 4 recomendaciones en las dimensiones técnico-sectorial, organizacional y gerencial, y de procesos y actores públicos. No presenta hallazgos en manejo de riesgos (la dimensión fiduciaria no es relevante para PBLs).

Dichas recomendaciones son pertinentes, accionables y están sustentadas por hallazgos del PCR. OVE destaca las siguientes:

## 12. LESSONS LEARNED

- Además de brindar apoyo técnico, el PCR recomienda monitorear activamente los procesos de reformas legislativas apoyadas, especialmente para reformas complejas, y mantener un diálogo constante con un grupo diverso de *stakeholders* involucrados en el proceso, con vistas a identificar cuellos de botella o consultorías técnicas para facilitar el proceso de hacer las políticas.
- En la medida de lo posible, internalizar la producción de indicadores de resultado, y no depender tanto de índices externas para la medición de indicadores. Si no es posible lo anterior, asegurar que los indicadores de resultado puedan ser provistos por la unidad ejecutora.

OVE no identificó recomendaciones más allá de aquellas presentadas en el PCR.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR cubre todas las dimensiones de evaluación del proyecto y se adhiere a las guías de preparación de PCR 2020. Además, es claro y, en general, provee evidencia e información para sustentar sus conclusiones. Si bien OVE hace algunas observaciones relacionadas con la calidad del análisis de efectividad, asigna una calificación de *good* a la calidad general del PCR.

En cuanto a los aciertos, OVE resalta que el PCR identifica adecuadamente los objetivos específicos y detalla y justifica la teoría de cambio del programa. Los resultados en la sección de efectividad son, en general, analizados correctamente, aunque OVE señala algunas limitaciones en el análisis de atribución (ver sección de efectividad). La sección de sustentabilidad explica claramente los mecanismos que garantizan la sustentabilidad de cada resultado. Por último, los hallazgos y recomendaciones se basan en evidencia y análisis presentados en el PCR.

En cuanto a limitaciones, OVE indicó en la sección de efectividad que considera que la introducción de algunos de los indicadores adicionales no está plenamente justificada (ver sección de efectividad). Específicamente, el PCR no discute por qué se eligieron estos indicadores como sustitutos para los descontinuados y no otras alternativas, especialmente en los casos en que posibles indicadores alternativos presentaron caídas (e.g el Índice de Innovación Global publicado por el Foro Económico Mundial o el índice de mercados financieros del Fondo Monetario Internacional) mientras que los indicadores propuestos alcanzaron 100% de logro.

PCR Quality Rating:	Good
---------------------	------

**Tabla A1. Análisis de Resultados**

Indicador (u. de medida)	Indicadores matriz DR-L1072				Indicadores matriz DR-L1121				% Logro promedio	Notas generales y sobre atribución
	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro		
<b>I. Mejora de la intermediación financiera satisfactorio</b>								80%		
1. Crédito al sector privado como % del PIB (%)	23.3 (2013)	28 (2019)	28.2 <sup>4/</sup>	100%	23.3 (2013)	28 (2020)	28.2 <sup>4/</sup>	100%	100%	Atribución basada en literatura (Carlson et al, 2018).
2. Indicador Boone <sup>1/</sup> (Nivel)	-0.18 (2013)	-0.1 (2019)	ND	NA					NA	Indicador descontinuado y reemplazado por el índice de desarrollo financiero en la segunda operación. OVE no toma en cuenta este indicador para el análisis de efectividad.
3. Índice de Desarrollo del Mercado Financiero <sup>1/</sup> (Valor)					3.7 (2016)	4.1 (2020)	ND	NA	NA	<p>El PCR reporta que hubo un cambio en metodología del indicador. OVE no lo considera en el análisis de efectividad. Sin embargo, nota que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El PCR plantea que en un indicador similar añadido bajo la nueva metodología --el índice del sistema financiero--, el país mejoró de la posición 70 en el 2018 a la posición 65 en el 2019 y vio mejoras en áreas abordadas por las reformas del programa.</li> <li>• Entre 2013 y 2017 (año en que cambió la metodología del GCI) el indicador vio una ligera mejora seguida de una caída por debajo de la calificación de 2013 (la calificación fue de 3.6 en el reporte 2017-2018).</li> <li>• El FMI publica datos sobre desarrollo financiero, incluyendo un índice de mercados financieros que captura acceso, profundidad y eficiencia. Este indicador no vio cambios entre 2013 y 2019 (se mantuvo en 0.02).</li> </ul> <p>El índice de instituciones financieras del FMI (captura las mismas dimensiones que el índice de mercados financieros) sí vio una mejora de 0.28 en 2013 a 0.34 (21%) en 2019.</p>
4. Índice de Derechos	3 (2013)	5 (2019)	ND	0%	3 (2013)	5 (2020)	ND	0%	0%	Hubo un cambio en metodología del indicador en 2015. A pesar de esto, OVE sí lo considera en el análisis de efectividad debido a que es posible ver que no hubo cambios medidos por este índice. En primer lugar, medida

Indicador (u. de medida)	Indicadores matriz DR-L1072				Indicadores matriz DR-L1121				% Logro promedio	Notas generales y sobre atribución
	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro		
Legales (Valor)										bajo la nueva metodología, la fortaleza de los derechos establecidos en leyes de colateral para prestatarios y prestamistas y la protección de acreedores garantizados por leyes de quiebra no cambió entre 2015 y 2019; su valor fue 1 en una escala de 0 a 12 (más débil a más fuerte) todos los años. Por otro lado, entre 2005 y 2014, el indicador se mantuvo siempre en un valor de 3.
5. Cobertura de Buró de Crédito <sup>2/</sup> (%)	60 (2013)	72 (2020)	100	100%	60 (2013)	72 (2020)	100	100%	100%	Nuevo indicador con una meta propuesta de un aumento equivalente al esperado para el indicador de crédito al sector privado como % del PIB (crecimiento de 20%). OVE considera que el PCR presenta pocos argumentos justificando su introducción ante la falta de datos de los indicadores relacionados con el desarrollo del mercado financiero, especialmente no es claro por qué no se eligieron otros indicadores más cercanos a los originales. Sin embargo, OVE infiere del análisis contrafactual que la lógica es que un mayor acceso a crédito provee de oportunidades a empresas sin historial crediticio previo, incidiendo en la cobertura del buró de crédito. Por otro lado, del análisis de sostenibilidad infiere que el indicador se relaciona con la aprobación del Reglamento de Microcréditos por la Junta Monetaria, que es parte de los acuerdos de la primera operación.
6. Índice de resolución de insolvencia <sup>2/</sup> (Valor)	6 (2013)	10 (2020)	10.5	100%	6 (2013)	10 (2020)	10.5	100%	100%	Nuevo indicador. El PCR argumenta que el indicador recoge la intuición del Índice de Derechos Legales y que ambos están correlacionados. La meta propuesta implica un crecimiento en el índice equivalente al esperado para el indicador índice de derechos legales (crecimiento de 67%). OVE acepta la introducción de este indicador por la relación de ambos con los acuerdos de política alrededor de la Ley de quiebras, aunque notamos que los índices capturan conceptos distintos. El Índice de Derechos Legales pertenece al conjunto de indicadores de <i>Doing Business</i> sobre obtención de crédito, mientras que el índice de resolución de insolvencia agrega los indicadores del conjunto que lleva el mismo nombre y analiza la eficiencia del sistema de liquidación y reorganización judicial. Por otro lado, OVE nota que la atribución se basa en la literatura, sin embargo, el análisis contrafactual cita el resultado de Morón et al (2013) sobre la relación entre

Indicador (u. de medida)	Indicadores matriz DR-L1072				Indicadores matriz DR-L1121				% Logro promedio	Notas generales y sobre atribución
	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro		
										el avance financiero y el crecimiento empresarial y entrada de nuevas firmas. Aunque la relación es clara, el argumento citado no se refiere a la relación directa entre el indicador y la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley de Reestructuración y Liquidación de Empresas y Personas Físicas.
7. Porcentaje de Microcréditos <sup>2/</sup> (%)	0.39 (2015)	0.47 (2020)	1.37	100%	0.39 (2015)	0.47 (2020)	1.37	100%	100%	Nuevo indicador. El PCR fundamenta la introducción de este indicador en el hecho de que el grupo de micro y pequeñas empresas fue de especial relevancia para el programa. Su introducción permitiría identificar si las mejoras en el crédito han sido relevantes para este segmento de empresas. Del análisis de sostenibilidad se infiere, además, que el PCR relaciona este indicador con los acuerdos sobre la aprobación del Congreso Nacional de la Ley de Clasificación Empresarial 187-17, además de la aprobación de la Junta Monetaria del reglamento de las políticas de microcrédito destinada a mejorar la evaluación del riesgo de crédito y la gobernanza de las entidades de microcrédito. La meta propuesta implica un aumento en la cobertura equivalente al esperado para el indicador de crédito al sector privado como % del PIB (crecimiento de 20%). OVE acepta la introducción de este indicador. La atribución se basa en la literatura.
<b>II. Mejora del clima de negocios y las políticas de desarrollo productivo e innovación parcialmente insatisfactorio</b>								69.9%		
8. Facilidad para crear una empresa (Núm. días para obtener los permisos necesarios para crear una empresa)	18.5 (2013)	16 (2019)	16.5	80%	18.5 (2013)	16 (2020)	16.5	80%	80%	La meta no fue alcanzada. El análisis contrafactual cita a Tokuoka (2012), que encuentra que un mejor ambiente de negocios como reducción de costos de registro, o empezar un negocio incrementan la inversión en alrededor 3%. Esto se refiere a un efecto de segundo orden de las reformas en la inversión a través de las mejoras en el ambiente de negocios y no al efecto de las reformas en la facilidad para abrir una empresa. Aun así, la atribución se puede inferir del análisis de sostenibilidad que aclara que la Ley de Procedimiento Administrativo (apoyada por el programa y aprobada por el Congreso), establece plazos de respuesta en trámites administrativos y menciona otras reformas administrativas relevantes.

Indicador (u. de medida)	Indicadores matriz DR-L1072				Indicadores matriz DR-L1121				% Logro promedio	Notas generales y sobre atribución
	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro		
9. Eficacia de las leyes antimonopolio <sup>1/</sup> (Valor)	3.8 (2013)	4.5 (2019)	ND	NA	3.8 (2013)	4.5 (2020)	ND	NA	NA	Cambio en metodología del indicador. OVE no lo toma en cuenta para el análisis de efectividad. A pesar de esto, OVE nota que entre 2013 y 2017 (año en que cambió la metodología), la brecha entre la mediana de América Latina y el Caribe y República Dominicana parece abrirse y caer por debajo del valor de 2013 después de un avance en 2014 y 2015. <sup>4</sup>
10. Capacidad empresarial para innovar <sup>1/</sup> (Valor)	3.2 (2013)	3.5 (2019)	ND	NA	3.2 (2013)	3.5 (2020)	ND	NA	NA	Indicador descontinuado por el Foro Económico Mundial. OVE no lo toma en cuenta para el análisis de efectividad. Aun así, OVE nota que: <ul style="list-style-type: none"><li>• El indicador reporta un avance entre 2013 y 2017 por encima de la meta prevista para el fin del programa.<sup>5</sup> El Índice de Innovación Global publicado por el Foro Económico Mundial<sup>6</sup> muestra una caída en el puntaje (y ranking) de República Dominicana entre 2013 y 2020.</li></ul>
11. Número de horas que requiere el cumplimiento de trámites para la exportación (Núm.)					16 (2016)	8 (2020)	16	0%	0%	Indicador agregado en segunda fase por acuerdos sobre reformas adicionales. No reporta cambios.
12. Capital mínimo para crear una empresa como % del ingreso					36.5 (2016)	0 (2020)	0.1	99.7%	99.7%	Indicador agregado en segunda fase por acuerdos sobre reformas adicionales. Ver comentario sobre análisis contrafactual del indicador 8. Al igual que en el caso del indicador 8, el análisis de sostenibilidad aclara que se la reforma que establece que el capital mínimo requerido quedará en 0% del ingreso per cápita sin otro cambio legislativo, ya ha entrado en vigor.

<sup>4</sup> Ver [https://govdata360.worldbank.org/indicators/h2a20405f?country=DOM&indicator=40947&viz=line\\_chart&years=2007,2017](https://govdata360.worldbank.org/indicators/h2a20405f?country=DOM&indicator=40947&viz=line_chart&years=2007,2017)

<sup>5</sup> Ver [https://tcdatad360.worldbank.org/indicators/hd9da5f06?country=DOM&indicator=583&viz=line\\_chart&years=2007,2017](https://tcdatad360.worldbank.org/indicators/hd9da5f06?country=DOM&indicator=583&viz=line_chart&years=2007,2017)

<sup>6</sup> Ver [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/en/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/) para detalles sobre el indicador.

Indicador (u. de medida)	Indicadores matriz DR-L1072				Indicadores matriz DR-L1121				% Logro promedio	Notas generales y sobre atribución
	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro		
per cápita (%)										
13. Número de patentes <sup>2/</sup> (Núm.)	259 (2013)	283 (2020)	288	100%	259 (2013)	283 (2020)	288	100%	100%	Nuevo indicador. El PCR propone este y el siguiente indicador para medir la dimensión de innovación del segundo objetivo específico ante la falta de datos para el indicador de capacidad empresarial para innovar. La meta propuesta implica un aumento en la cobertura equivalente al esperado para el indicador de capacidad para innovar (crecimiento de 9.4%). OVE acepta la introducción de estos indicadores. La atribución se basa en Blagova et al (2014).
14. Ranking de Innovación <sup>3/</sup> (Número)	119 (2012-13)	91 (2020)	85	NA	119 (2012-13)	91 (2020)	85	NA	NA	Nuevo indicador. La meta propuesta implica un aumento en la cobertura equivalente al esperado para el indicador de capacidad para innovar (mejora de 9.4%). OVE nota que este indicador utiliza el ranking relacionado con el indicador original, cuya metodología, al igual que las del resto de los indicadores del ICG cambió en 2017. Entre 2017 y 2018, el indicador muestra un salto importante en el ranking (de 120 a 94) que, si bien podría deberse a las actividades del préstamo (por ejemplo, entre 2016 y 2017 se implementaron los Centros de Apoyo a la Tecnología e Innovación, CATIs), también podría deberse, en parte, al cambio de metodología. Por esta razón, OVE no acepta la introducción de este indicador. Por otro lado, OVE resalta la caída en el Índice de Innovación Global publicado por el Foro Económico Mundial mencionada en las notas del indicador 10.
<b>III. Mejora en las políticas de seguridad social y los incentivos a la formalidad parcialmente insatisfactorio</b>								<b>58.3%</b>		
15. Registro de trabajadores afiliados a la seguridad social	55 (2013)	65 (2019)	82 <sup>4/</sup>	100%					100%	El PCR menciona que este indicador fue reemplazado en la segunda operación por el indicador de empresas registradas en Formalízate, sin embargo, reporta datos de logro. El análisis de atribución cita resultados preliminares de una evaluación de impacto de Formalízate. La evaluación sugiere un impacto positivo en las tasas de formalización empresarial.

Indicador (u. de medida)	Indicadores matriz DR-L1072				Indicadores matriz DR-L1121				% Logro promedio	Notas generales y sobre atribución
	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro		
como porcentaje de la población ocupada (%)										
16. Empresas nuevas que se registraron por la ventanilla única de formalización (%)					20 (2016)	50 (2020)	30 <sup>5/</sup>	33%	33%	Meta no alcanzada; el PCR sugiere que fue ambiciosa. El análisis de atribución cita resultados preliminares de una evaluación de impacto de Formalízate. La evaluación sugiere un impacto positivo en las tasas de formalización empresarial.
17. Empresas afiliadas y cotizando a la Tesorería de la Seg. Soc. en relación a registradas en DGII (%)	37 (2013)	50 (2019)	ND	0%	37 (2013)	50 (2020)	ND	0%	0%	El PCR indica que no se pudo medir este indicador sin dar más detalles. Debido a que este no es un indicador producido por una tercera parte externa, OVE lo toma en cuenta para el análisis de efectividad con 0% de alcance.
18. Número de microempresas empresas formalizadas que reportan ingresos en el año					3343 (2016)	3510 (2020)	4148	NA	NA	Nuevo indicador propuesto porque "[e]s posible que la meta [del indicador 16] haya sido ambiciosa pues se esperaba que la proporción de empresas que todas se registraban por Formalízate se duplicara". La meta propuesta se basa en literatura (Bruhn 2011; Kaplan et al 2011; Cárdenas and Rozo 2009) que sugiere que las ventanillas únicas de registro tienen impactos alrededor de 5% de incremento en el número de firmas que se registran. La argumentación para justificar la introducción de este indicador se centra en el hecho de que el proyecto no alcanzó la meta del indicador 16 y no en que el

Indicador (u. de medida)	Indicadores matriz DR-L1072				Indicadores matriz DR-L1121				% Logro promedio	Notas generales y sobre atribución
	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro	LB (año)	Meta (año)	Logro (#)	% Logro		
t=0 <sup>3/</sup> (Núm.)										indicador sea relevante, por lo que OVE no toma en cuenta este nuevo indicador.
19. Participación en empleo formal mujeres (sobre PET) <sup>2/</sup> (%)	23 (2016)	27 (2020)	27	100%	23 (2016)	27 (2020)	27	100%	100%	Nuevo indicador propuesto por el PCR para capturar la dimensión de género que no se contempló en la matriz original. La meta propuesta implica un aumento en la cobertura equivalente al esperado para el indicador de Registro de trabajadores afiliados a la seguridad social (mejora de 18.2%). OVE acepta la introducción de este indicador. La atribución se basa en literatura (Babitt et al, 2015).

<sup>1/</sup>Indicador original descontinuado o con cambio de metodología al que el PCR asigna 0% de logro y OVE asigna NA.

Notas:

<sup>2/</sup>Indicador adicional propuesto por el PCR aceptado por OVE.

<sup>3/</sup>Indicador adicional propuesto por el PCR no aceptado por OVE.

<sup>4/</sup>Dato a 2019.

<sup>5/</sup>Dato a 2018.

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Sector Support for Quality Education in Ecuador			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	EC-L1155			
<b>Loan number(s)</b>	3726/OC-EC			
<b>Amount Approved</b>	US\$160,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Republic of Ecuador			
<b>Executing Agency</b>	Ministry of Finance			
<b>Sector/Subsector</b>	Education/Educational Assessment			
<b>Year of Approval</b>	1 September 2016			
<b>Original Closing date</b>	31 October 2019			
<b>Actual Closing date</b>	31 October 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$197,707,800 (IDB US\$160,000,000, GOE US\$37,707,800)		US\$209,819,301 (IDB US\$159,513,937, GOE US\$50,305,364)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$160,000,000		US\$159,513,937	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
<b>Cancelled amount</b>	N/A		N/A	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Contract and Loan Proposal, the general objective was to help consolidate the gains made by the country in educational quality and coverage. The specific objective was to help finance key interventions to guarantee access to quality education in the country.

This validation assesses achievement of two specific objectives: to guarantee access to education (access), and to guarantee access to quality education (quality).

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project was approved with three components (all reported costs are total project costs, including both the Bank and government contributions):

1. Improved school completion rates and educational quality (at approval: US\$50.39 million; at closure (PCR): US\$ 30.03 million). This component, to be executed by the Ministry of Education (MINEDUC), was to provide financing for two programs.
  - Basic Education for Youth and Adults was to support the hiring of teachers and other necessary investments to support approximately 250,000 young people over the age of 15 who had not finished school and who had been outside the education system for over three years, so that they could complete the basic general education cycle and baccalaureate cycle. Accelerated basic education covered grades 1-7 in four six-month modules, and grades 8-10 in one eleven-month module. The intensive baccalaureate covered the secondary cycle in three five-month modules.
  - In-Service Teacher Training was to improve the quality of MINEDUC's teacher training program. It was to provide financing for development of a new crosscutting teacher training module in effective classroom practices, incorporated into existing disciplinary training programs; classroom-based training and monitoring for about 1,000 teachers based on this new module; and the development of a mentoring program, targeting a group of 200 teachers with strong potential to become effective mentors.
2. School nutrition (at approval: US\$130.34 million; at closure (PCR): US\$ 160.38 million). This component, to be executed by the state-owned food storage and processing enterprise Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA-EP), was to provide financing for the purchase, storage, quality control, transport, and delivery of meals/snacks to all public, semi-public, and municipal schools in the country at the pre-school and basic general education levels. Each meal/snack was to provide 15-20% of the daily caloric requirement.
3. Educational assessment (at approval: US\$15.27 million; at closure (PCR): US\$ 15.35 million). This component, to be executed by the National Institute for Educational Assessment (INEVAL), was to strengthen the national system for measuring educational quality, to facilitate policy development based on standardized evaluations of system outcomes. Financing was to be provided for annual national achievement tests for students at selected schools in the 4<sup>th</sup>, 7<sup>th</sup>, and 10<sup>th</sup> grades and for all students in the final year of the secondary, baccalaureate cycle; annual tests for admission to the teaching corps and performance assessments of all teachers in 2016 and 2018; and pilot tests in 2016 and the administration in 2017 of the Program for International Student Assessment (skills of 15-year-olds) and Program for the International Assessment of Adult Competencies (cognitive skills and acquisition of competencies for the workplace).

At approval, US\$1.71 million (of which the IDB contribution was US\$1.5 million) was allocated to management, audits, and monitoring and evaluation (M&E). US\$0.46 million was actually spent on these administrative costs.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

During implementation, resources were shifted from in-service teacher training (which was not implemented under the project) to the in-school nutrition and Basic Education for Youth and Adults activities.

#### **5. RELEVANCE**

##### *1. Alignment of project objectives with the country's development needs*

Thanks to sustained overall economic growth between 2006 and 2014 and a commitment enshrined in the 2008 Constitution to increase education spending, Ecuador had made significant strides over this time period in transforming its education system, including increased pay for teachers, new teacher training opportunities, an improved teacher assessment system, targeted investments in school infrastructure, and programs to provide materials and supplies free of charge. Coverage and retention rates throughout the basic education cycle increased significantly from 2007 to 2014, largely due to a reduction in gaps between the least advantaged and most advantaged groups as well as efficiency gains in the system. More students were participating in early childhood education, and students' average transition through the system was becoming more fluid and efficient.

However, falling international oil prices and appreciation in the dollar in 2015 and 2016, as well as the economic aftereffects of a major earthquake in April 2016, called the sustainability of these gains into question. The project was designed to guarantee the continuity of priority interventions in the education sector. It supported the government's education policy, which aimed at improving quality, equity, and inclusion to help enhance the quality of life of the Ecuadorian people and strengthen their individual capacity and potential, as well as the government's 2013-2017 national development plan, which included interventions to expand the supply of quality early education; guarantee learning opportunities in the basic general cycle, with adequate infrastructure and equipment and sufficient scholastic, library, map, and technology inputs; offer educational services to people who for economic, geographical, or social reasons did not finish their basic or secondary schooling; increase the percentage of schools offering bilingual multicultural education in districts where the population is mostly indigenous; improve teacher quality to build a teaching corps with ethics and technical training; and spur greater demand for education by reducing economic barriers to access. The project remained relevant to the 2017-2021 national development plan, which had a pillar for guaranteeing the right to health, education, and comprehensive care during the life cycle, under conditions of accessibility, equality, and relevance.

##### *2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals*

The project was aligned with the Bank's country strategy with Ecuador at approval (2012-2017), which had an objective to help develop human capital to ensure greater opportunities for income generation and stimulate total factor productivity. In particular, the strategy indicated that the Bank would finance interventions to combat malnutrition among the poorest children and bring more students into the education system, especially at the secondary, baccalaureate level. Alignment remained strong with the Bank's strategy at the time of project closure (2018-2021). That strategy contained an objective to extend and deepen the social advances of the preceding decade, observing that there remained significant room for improvement in learning. Specifically, the strategy (para 3.47) proposed that the Bank focus on improving the management and quality of social services, including education, to improve the skills of people providing services as well as continuous improvement of processes. The strategy's results matrix included indicators for the percentage of fourth-grade students and secondary school students with acceptable performance in language and literature. There were no changes in the project's vertical logic from approval through closure.

## 5. RELEVANCE

3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities)*

The project's vertical logic was sound. Providing the necessary human and physical resources to accommodate students with educational lag would increase access to quality education for students who might otherwise never have returned to the classroom. At the time the project was designed, there was ample evidence in the literature demonstrating that accelerated catch-up programs have a positive effect on learning and retention for overage students and those with educational gaps. In-school nutrition programs were also a key element of improved access and coverage at the pre-school and basic education levels, as the provision of nutritious food would encourage families to ensure that their children are enrolled and attend school and would improve children's predisposition to learning. Research findings at the time of project design indicated that school feeding programs increased students' participation in school, leading to improved enrollment and attendance rates. Education quality improvements were reasonably expected through the in-service teacher training program, and through strengthening the system for assessment of teacher performance and student learning outcomes; data from the latter were an essential prerequisite for providing feedback on actions and strategies that were being implemented in the sector and for determining necessary course corrections to improve quality.

Alignment with country realities was also strong. The project helped support school nutrition programs that had been in place since 2009; the organizational structures supporting those activities (including the central role of UNA-EP) had been firmly established. Similarly, INEVAL had demonstrated adequate capacity to implement the planned interventions. MINEDUC was well positioned to expand the accelerate basic education and intensive baccalaureate programs.

OVE agrees with Management's rating of relevance **Excellent**.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines.

The project reached eligibility on November 14, 2016. The results matrix 60 days afterward (MR60d) is reflected in the Project Monitoring Report dated September 29, 2017. One outcome indicator -- teachers trained in basic general education disciplines (mathematics, natural science, social sciences, and language/literature) – was not part of the Loan Proposal but was included in the MR60d. That indicator was not reported in the PCR but is considered for purposes of this validation. Targets for two outcome indicators – the number of teachers trained in good classroom practices, and the number of mentors trained in effective teaching – were reduced from the Loan Proposal to lower levels in the MR60d, as noted below.

The Loan Proposal, MR60d, and PCR included indicators for the number of students benefiting from accelerated basic general education and baccalaureate cycle completion programs under the objective to improve quality of education. However, these indicators are better measures of improved access than of improved quality; the indicators for *graduation* from these acceleration/completion programs are the appropriate indicators of improved quality. This validation therefore shifts the beneficiary indicators to the access objective.

Impact indicators:

Percentage of students in 4<sup>th</sup> grade of the basic education cycle with insufficient achievement level in language and literature. Baseline (2013): 68%. Target (2018): 64%. EOP: Not reported.

## 6. EFFECTIVENESS

Percentage of students in 4<sup>th</sup> grade of the basic education cycle with insufficient achievement level in math. Baseline (2013): 59%. Target (2018): 55%. EOP: Not reported.

Percentage of 19- to 29-year-olds who have completed secondary school. Baseline (2014): 60.8%. Target (2018): 63%. EOP: Not reported.

### Objective 1: Guarantee access to education (access)

Indicator: Preschool student beneficiaries of the school nutrition program. Beneficiaries are defined as preschool children who receive meals/snacks in year t and re-enroll in year t+1. The target was defined as the maximum number of beneficiaries in one year. Baseline (2015): 194,385. Target: 218,990. EOP: 291,294. Achievement ratio: 1.0.

- Baseline (girls): 97,193. Target: 109,495. EOP: 145,647.
- Baseline (boys): 97,193. Target: 109,495. EOP: 145,647.

Indicator: Student beneficiaries of the school nutrition program in the basic general education cycle. Beneficiaries are defined as students in the basic general education cycle who receive meals/snacks in year t and re-enroll in year t+1. The target was defined as the maximum number of beneficiaries in one year. Baseline (2015): 2,085,452. Target: 1,255,996. EOP: 2,528,894. Achievement ratio: 1.0.

- Baseline (girls): 1,037,726. Target: 627,998. EOP: 1,264,492.
- Baseline (boys): 1,037,726. Target: 627,998. EOP: 1,264,492.

Although not a formal indicator in the MR60d or the PCR, the PCR provides additional information that 19,385 baccalaureate-level students also benefited from the project-supported school nutrition program.

Indicator: Student beneficiaries of accelerated basic cycle programs (counted as a quality indicator in project documents, but included here as an access indicator). Baseline (2015): 4,439. Target: 171,939. EOP: 210,214. Achievement ratio: 1.0.

- Baseline (women): 2,220. Target (women): 85,970. EOP: 104,609.
- Baseline (men): 2,219. Target (men): 85,969. EOP: 105,605.

Indicator: Student beneficiaries of baccalaureate cycle completion programs (counted as a quality indicator in project documents, but included here as an access indicator). Baseline (2015): 186. Target: 84,436. EOP: 150, 806. Achievement ratio: 1.0.

- Baseline (women): 93. Target: 42,218. EOP: 75,404.
- Baseline (men): 93. Target: 42,218. EOP: 75,402.

The overall achievement for Objective 1 is 100%. However, while the targets for total number of beneficiaries were overachieved, OVE questions the validity of the reported data by gender, as exactly equal numbers were reported for boy and girl students. Therefore, OVE rates the objective as **Satisfactory** rather than Excellent.

### Objective 2: Guarantee access to quality education (quality)

Indicator: Graduation rate of students in the accelerated basic general education cycle. Baseline (2015): 88%. Target: 90%. EOP: 92.8%. Achievement ratio: 1.0.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator: Graduation rate of baccalaureate cycle students. Baseline (2015): 86.4%. Target: 88%. EOP: 93.7%. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Teachers trained in basic general education disciplines (mathematics, natural science, social sciences, language and literature). Baseline (2015): 0. Target: 4191. EOP: Not reported. Achievement ratio: 0. This indicator was included in neither the Loan Proposal nor the PCR, but it is included in the MR60d and therefore is considered as part of this validation.

Indicator: Teachers trained in good classroom practices. Baseline (2015): 0. Target: original 1,030, adjusted to 666 at MR60d. EOP: 0. Achievement ratio: 0.

Indicator: Mentors trained in effective teaching. Baseline (2015): 0. Target: original 200, adjusted to 151 at MR60d. EOP: 0. Achievement ratio: 0.

The overall achievement for Objective 2 is 40%. Objective 2 is rated **Unsatisfactory**.

Outputs: Of eight planned outputs in the MR60d (including the planned impact evaluation, which was an output included in the MR60d), only three, or 38%, were achieved. The PCR (p. 8) notes that, due to “administrative problems,” the planned teacher and mentor development activities were not implemented; this meant that the planned impact evaluation of the teacher/mentor development program could also not be carried out.

Attribution: The PCR’s counterfactual analysis cites before-after analysis indicating that the graduation rate from the basic education cycle rose by 9.3%, and from the baccalaureate cycle by 7.3%, after the project-supported programs were implemented. The impact of accelerated programs that offer targeted instruction to overage students and students with educational lag is well demonstrated in the education literature, supporting the PCR’s argument that the project contributed to improved access and quality of education. The project occurred simultaneously with other government interventions, policy changes, and market factors that may also have influenced observed results, and therefore the project’s impact is better framed as contribution rather than full attribution.

For the school feeding program, the PCR (p. 19) cites a 2017 study finding that nutrition initiatives like the ones financed by the project improved the promotion rates of basic general education students by 9%. This study argued that there were no government or other interventions that could have contributed meaningfully to this result, indicating strongly that school feeding contributed positively to the retention of students in the education system. The attribution of enrollment or retention outcomes to the project’s interventions is therefore plausible.

OVE agrees with Management’s rating of effectiveness **Partly Unsatisfactory**.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

At appraisal, a cost-benefit analysis (CBA) using a 12% discount rate found (in a base-case scenario) a net present value (NPV) of US\$88.4 million and social internal rate of return (IRR) of 14%, suggesting that the project was viable. The main quantifiable benefits were wage spreads expected to be obtained in the future by individuals receiving more and better education, as well as the stronger economic growth at the country level that would result from having a more highly skilled workforce. Estimates were also calculated under different scenarios, with NPVs ranging from US\$16.53 million in the most downside scenario to US\$239.2 million in the most upside scenario, and IRRs between 13% and 17%.

The ex post CBA found an NPV of US\$124.4 million and IRR of 29.7%, using a discount rate of 12%. The reasonable assumptions included a ten-year time horizon of benefits, income data and the wage benefits of completing basic and secondary schooling derived from national employment surveys and Ministry of Education data, and reasonable estimates on savings accrued through project-financed procurement and delivery of food packages to schools. The CBA covered 90.7% of total project costs. Sensitivity analysis varied the formal employment rate by +/-2.5% (based on that having been the average fluctuation of formal employment in the country over the last ten years), producing NPVs ranging from US\$108.5 million to US\$140.2 million, and IRRs ranging from 27.7% to 31.6%.

The majority of the project's financing went toward the school feeding interventions, with the bulk of that spending in 2016 and 2017. Only 6% of the project's resources were disbursed in 2018 and 2019. Planned spending on teacher training/mentoring initiatives did not take place, with funds shifted to the first component to cover additional nutrition interventions at the high school level and expanded coverage of Basic Education for Youth and Adults.

Based on the results of the CBA, OVE agrees with Management's rating of efficiency **Excellent**.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

The PCR (p. 27) argues that project outcomes are likely sustainable due to the priority afforded to education in the 2017-2021 national development plan and MINEDUC's continuing implementation of programs supporting overage students or those who have dropped out of the education system, teacher continuing education and training, and school nutrition programs. In addition, MINEDUC and the National Secretariat of Planning and Development are currently planning an expansion of the Basic Education for Youth and Adults program to a larger number of beneficiaries. INEVAL is required by law to conduct evaluations of school performance annually. The political and financial risks to achieved outcomes therefore appear to be minimal.

Environmental and social safeguards: The project was classified as a category "C" operation.

OBE agrees with Management's rating of sustainability **Excellent**.

Sustainability rating:	Excellent
------------------------	-----------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project was strongly relevant to country conditions, government strategy, and Bank strategy, and its vertical logic was sound. Relevance was therefore rated Excellent. The project almost fully achieved its objective to guarantee access to education by providing pathways for overage students and students with education lag to complete basic general education and the baccalaureate cycle, and by financing nutrition programs; that objective was rated Satisfactory rather than Excellent because of questions about the validity of the data on beneficiaries of the nutrition intervention. There were significant shortcomings, however, in achievement of the objective to guarantee access to quality education, as outcomes were not achieved on teacher and mentor training. That objective was rated Unsatisfactory, and therefore effectiveness was rated Partly Unsatisfactory. Efficiency was rated Excellent based on a positive CBA. Sustainability is also rated Excellent because of the ongoing political priority and public financing of the interventions covered by the project.

Based on these ratings, OVE agrees with Management's rating of Outcome **Partly Successful**.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Preparation drew on a partnership between Ecuador and the Bank in gathering evidence in the education sector, as well as the experience implementing two prior Bank loans in Ecuador in the sector (1924/OC-EC and 2340/OC-EC). It incorporated findings from a Bank-financed longitudinal study on teacher quality in its design of in-service teacher training, teacher selection, mentoring programs, and evaluation systems.

Risk assessment at approval focused on possible procurement delays or failures due to delays in obtaining priority opinions, budget certifications, or other required national pre-contract processes with the National Secretariat of Planning and Development, or due to capacity limitations with the procurement teams at the executing institutions. Mitigation measures included enhanced monitoring processes and training. Additional risks were identified related to coordination and funds flows between the Ministry of Finance (MINFIN) and the three sub-executing agencies (MINEDUC, UNA-EP, and INEVAL); mitigation measures included careful definition of processes and procedures and monitoring arrangements on payments and transfer of advances of funds.

The project's development logic was sound, and the M&E framework was adequate, though, as noted earlier, some of the outcome indicators included under the quality objective were more appropriate measures of access. The PCR does not provide sufficient information to determine whether inadequate implementation arrangements and/or risk assessment were responsible for the failure to implement the planned teacher/mentor training programs.

Quality of preparation rating: Satisfactory

Implementation was flexible, with funds shifted from the teacher/mentor training activities to other subcomponents when it became apparent that administrative challenges would hinder the execution of the planned training. The PCR (p. 28) notes that implementation quality benefited from the project's support for activities that were highly prioritized by the government. The results matrix did not undergo changes between the MR60d and project completion.

Quality of implementation rating: Excellent

OVE agrees with Management's rating of Bank performance **Satisfactory**.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

MINFIN was the executing and coordinating agency, with three sub-executing agencies: MINEDUC for the first component, UNA-EP for the second component, and INEVAL for the third component. MINFIN was to coordinate execution, request and manage disbursements from the Bank, transfer resources to the sub-executing agencies, and commission annual and concurrent audits. MINFIN worked through its pre-existing general coordination office for Bank-financed projects. Each of the three sub-executing agencies was responsible for carrying out periodic monitoring of its own component, with MINFIN consolidating the monitoring information for presentation to the Bank on a semi-annual basis. Existing monitoring systems within each sub-executing agency were to be used, in addition to several ad hoc instruments specific to the project that were to supplement those systems. MINEDUC was to prepare an impact evaluation of the cross-cutting teacher training module, and UNA-EP was to perform a reflexive evaluation (before and after, without attribution) of the pre-school nutrition program.

For most activities, execution was smooth, with 99% of Bank funds disbursed with no delays, and the government contributing more resources than initially planned. Each of the implementing agencies had adequate capacity and administrative structures to fulfill their responsibilities. The teacher/mentor training activities were not implemented, and the PCR does not explain why, beyond saying that it was due to MINEDUC internal administrative challenges. M&E was implemented as envisioned, with the exception of the impact evaluation of the teacher training module (as there were no activities to evaluate). The PCR reports that strengthened INEVAL capacity (under the third component) allowed performance results to feed back into education policy in a timely manner, but it does not provide specific examples where this was the case. The quality of reported data is called into question by the PCR's reporting of the exact same number of boys and girls as having benefited from project-supported school nutrition interventions.

Due to these shortcomings, OVE disagrees with Management's rating of Borrower performance Satisfactory. OVE rates Borrower performance **Partly Unsatisfactory**.

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 29-32) offers findings and recommendations along two dimensions: technical/sectoral and organizational/administrative. Its most compelling findings center around the need for precision in definition of indicators; the need to identify implementation risks early to facilitate reorientation of resources, if required; and the desirability of having specific organizational structures designated with responsibility for each of a project's components/activities.

## 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. Its data are internally consistent, and consistent with supporting documents and matrices. It provides comprehensive information on the sources of data for each indicator. 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 moderate shortcomings. Data are not reported on the project's impact indicators. The PCR does not adequately interrogate the relationship between the outcome indicators and the objectives, or the results data that improbably show the exact same number of girl and boy beneficiaries of school nutrition programs. It does not report on one outcome indicator that was contained in the MR60d. It also does not provide information on the administrative challenges that led to non-implementation of the planned teacher/mentor training program. Its discussions of Bank and Borrower performance are thin.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	El Salvador: Reduction of Vulnerability in Informal Urban Neighborhoods in the San Salvador Metropolitan Area			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	ES-L1016			
<b>Loan number(s)</b>	2630/OC-ES			
<b>Amount Approved</b>	\$50,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Republic of El Salvador			
<b>Executing Agency</b>	Ministry of Public Works, Transportation, Housing, and Urban Development (MOPTVDU)			
<b>Sector/Subsector</b>	Social Investment / Poverty Alleviation			
<b>Year of Approval</b>	2011			
<b>Original Closing date</b>	19 August 2018			
<b>Actual Closing date</b>	17 December 2020			
	<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>Loan/Grant</b>	US\$50,000,000		US\$50,000,000	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
<b>Cancelled amount</b>			US\$1,111,603	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Highly Successful</b>	<b>Successful</b>
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<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 and Loan Proposal, the project's objectives were "to reduce the vulnerability and improve the living conditions of families residing in informal urban neighborhoods who are exposed to flood and landslide risks in the San Salvador Metropolitan Area (AMSS). The program will combine interventions to improve neighborhoods, mitigate local risks, invest in structural water management solutions, and provide access to social services." The Loan Proposal also contains wording for the third and fourth elements of the statement (para 1.9) that is more outcome-oriented: to "provide" structural water management solutions and to "expand" access to social services.

The results matrix 60 days after the project reached eligibility (MR60d) treats the first sentence of this objectives statement—"to reduce the vulnerability and improve the living conditions of families residing in informal urban neighborhoods who are exposed to flood and landslide risks in the AMSS"—as both the general and specific outcome of the project.

The PCR defines the objectives differently. It takes the first sentence as the general outcome, and reformulates the second sentence into three specific outcomes:

1. Investments in structural solutions for water management
2. Comprehensive neighborhood improvement and access to social services
3. Local risk mitigation

The PCR explains this formulation by noting that the comprehensive neighborhood improvement strategy included investments at both the household and community levels, so that access to social services was included in the second specific objective.

OVE follows the PCR's formulation, noting that there are four outcome-oriented specific objectives, with the relationship among those objectives leading them to be combined into two evaluable specific objectives for purposes of this validation:

1. Provide structural water management solutions and mitigate local risks (combined because upstream structural water management solutions are an integral part of downstream risk mitigation)
2. Improve neighborhoods and access to social services (combined, following the PCR's argument, because the comprehensive neighborhood improvement strategy included improved access to social services)

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project was approved with three components and activities as follows:

**Component 1: Reduction of vulnerability in informal urban neighborhoods through the construction of detention basins and the repair of culverts in the AMSS** (at approval: US\$20.7 million; at closure (PCR): US\$28.63 million). This component was to finance the preparation of a master drainage plan to guide current and future investments in the AMSS; the construction of a series of detention basins to absorb peak flows, as part of a solution to the flooding problem in the AMSS; and the repair of culverts.

**Component 2: Comprehensive improvements and risk mitigation for informal urban neighborhoods in the AMSS** (at approval: US\$28.1 million; at closure (PCR): US\$20.16 million). This component was to support comprehensive improvement projects for informal urban neighborhoods, prioritized by their poverty and risk levels. It was to finance the design and execution of physical works as well as activities to expand the supply of social services and

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

assistance. Activities were to include sanitation infrastructure, electricity, stormwater drainage infrastructure, road access, pedestrian networks, community health centers, green spaces, and risk mitigation projects such as the establishment of flood and/or landslide protection areas on public and private land. If necessary, the resettlement of at-risk families was also to be financed. The component was also to support community strengthening activities, consultation activities with communities on the design of works, coordination with civil protection teams on civil protection plans for flood or landslide situations, coordination with the Ministry of Health, and legal support for regularizing property titles.

**Component 3: Strengthening of operational management** (at approval: US\$1.2 million; at closure (PCR): US\$0.38 million). This component was to finance the operation of the Program Coordination Unit (PCU), strengthening of finance and procurement/contracting units, training on the project for the Ministry of Public Works, Transportation, Housing, and Urban Development (MOPTVDU), maintenance of the detention basins system, and midterm, final, and impact evaluations.

There were no changes to the project's objectives or components across its lifetime. The loan was fully disbursed by August 2019, but the MOPTVDU later refunded US\$1.1 million because some drainage works were not received within the terms of the contract.

Administrative costs were planned in the amount of US\$800,000. Actual administrative expenses were US\$1.16 million. According to the PCR, the increase was due to difficulties in implementing the project in conflict areas, late starts to some interventions due to challenges with identifying intervention sites, and impacts of the COVID-19 pandemic, all of which led to extending the project's closing date for two years.

#### **5. RELEVANCE**

1. Alignment of project objectives with the country's development needs: At the time of project preparation, overall socioeconomic indicators in El Salvador had improved over the preceding two decades. However, there were still high levels of poverty and extreme poverty in urban areas, as well as problems in access to social services. In addition, the AMSS was highly and increasingly vulnerable to landslides and floods, with its natural protection (soil permeability and forest cover) decreasing as urban development spread. These issues were particularly acute in low-income informal urban neighborhoods in the AMSS, especially for families in extreme poverty who tended to settle along riverbanks, increasing their exposure to floods and landslides. Annual precipitation levels had increased in recent years, and haphazard urban growth, the lack of a land use plan, and resulting decrease in soil absorption capacity were not accompanied by adequate drainage solutions, accelerating surface runoff rates to rivers and streams. As a result, the level and velocity of water in rivers and streams had risen, with an increased risk to nearby communities, which for the most part were economically depressed. The project addressed these development needs in line with the government's strategic five-year plan for 2010-2014, which called for the creation of a Universal Social Safety Net, including *inter alia* investments in social infrastructure, as a pillar of the social sector, and investment in projects to protect against natural events as one of its strategic areas. The urgency of this development need increased over the course of project implementation, as the frequency and severity of hydrometeorological threats increased.
2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals: Prior to project preparation, the Bank's approach to these challenges had been to improve the quality of life of poor households in informal urban neighborhoods through specific investment projects in those neighborhoods. This program reinforced that approach by investing greater resources in risk mitigation works, both within (shoring works, containment walls, drainage systems, sewer systems) and outside (where the flow volumes that cause flooding originate) the neighborhoods, and through provision of improved social services. These interventions were consistent with the country strategy at

## 5. RELEVANCE

preparation (2009-2014), which contained strategic objectives to improve living conditions in informal settlements through the expansion of the Urban Community Solidarity program, prevention of disasters in the San Salvador Metro Area, and improving access to water and sanitation. The project was, however, loosely responsive to the Bank's country strategy at closing (2015-2019, extended to 2021 due to the COVID-19 pandemic). That strategy's priority areas were: (i) increasing the quality of spending on human capital, with a focus on education and health; (ii) improving logistics infrastructure; and (iii) strengthening public finance. The project was not directly aligned with any of these priority areas, though it was congruent with the cross-cutting area of reducing vulnerability to natural disasters and environmental degradation via public investments. The PCR does not provide justification of the relevance of the project specifically to country development challenges beyond the 2015-2019 strategy up to the time of project closure. In its response to the draft validation, the project team added that the project remained relevant in view of the country's high vulnerability to natural disasters, with El Salvador ranked 14<sup>th</sup> in the world in terms of natural disaster risk.

3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities): The project's planned interventions were logically aligned with achievement of the objectives. The construction of detention basins and repair of culverts was justified for several reasons, including the insufficient capacity of the stormwater drainage system in the AMSS to conduct the flow of water collected in the catchment area (watershed), which was primarily the result of high levels of unplanned urbanization and impermeability, exacerbated by the settlement of areas adjacent to rivers and streams as well as low-capacity culverts. These types of interventions had been shown to increase the watershed's absorptive capacity successfully in other countries, including Argentina, Brazil, Mexico, and other countries in the Americas, reducing the flow rate and maximum velocity of floods, and minimizing the impact of flooding. The planned social improvement projects complemented the flood control investments and were plausibly aimed at improving the living conditions of affected families. In terms of alignment with country realities, project design took into account the risk of violence associated with the presence of gangs in intervention areas. Risk mitigation activities in this area included high levels of community outreach, including participation by community members in project activities, coordination with community leaders, the participation of women in leading implementation roles, and the permanent presence of social workers at some project sites.

In light of the above, including the additional information provided by the project team on relevance to country development needs at the time of closure, OVE agrees with Management's rating of relevance Excellent.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The project was prepared using the 2020 PCR Guidelines.

The project reached eligibility on December 3, 2013. The MR60d is reflected in the Project Monitoring Report dated October 27, 2014, and changes as of that time are accepted, per PCR Guidelines: the target for the indicator "number of urban neighborhoods that have decreased susceptibility to flood risks" was decreased from 10 in the Loan Proposal to 6 in the MR60d; and two indicators that were not included in the Loan Proposal were added to the MR60d: number of households with new access to potable water, and number of households with new access to basic sanitation. No adjustments to the indicators were made after the MR60d.

### **Objective 1. Provide structural water management solutions and mitigate local risks**

Indicator: Families affected by flood and/or landslides in a 12-month period in the selected informal urban neighborhoods. Baseline (2011): 17%. Target: 0. EOP: 0. Achievement ratio: 1.0. Note: This

## 6. EFFECTIVENESS

indicator is treated as both an impact and outcome indicator in the RM60d, as the general and specific objectives noted in the MR60d are identical.

Indicator: Number of urban neighborhoods that have decreased susceptibility to flood risks.  
Baseline (2011): 0. Target: 6. EOP: 7. Achievement ratio: 1.0.

The PCR notes that these indicators were verified through interviews, follow-up reports, and visits to intervention sites. According to vulnerability surveys, problems associated with landslides and floods were among the most significant cited by families prior to the operation; at the end of the operation, these problems were not reported.

Indicator: Water volumes retained. Baseline (2011): 0. Target: 0.5 million m<sup>3</sup>. EOP: 0.4 million m<sup>3</sup>. Achievement ratio: 0.8.

The overall achievement for Objective 1 is 0.93. Objective 1 is rated **Satisfactory**.

### Objective 2. Improve neighborhoods and access to social services

Indicator: Increase in the value of land in the beneficiary informal neighborhoods. Baseline (2011): 0. Target: 25% increase. EOP: 33%. Achievement ratio: Reported as 1.0. Note: This indicator is treated as both an impact and outcome indicator in the MR60d, as the general and specific objectives noted in the MR60d are identical. The indicator measured appreciation of property values due to improvements in streets, lighting, rainwater drains, access to health services, social infrastructure, and new or improved access to water and sanitation services. It was based on a sample of 146 properties located in the precarious urban settlements covered by the project. The PCR does not provide evidence that these 146 properties were representative of all the project's interventions. Furthermore, it notes that a control group was not defined to be able to perform a difference-in-difference estimation as planned. Primarily because it was not known whether the 146 properties in the sample were representative of the whole, this indicator was not initially accepted for purposes of this validation. However, in its response to the draft validation, the project team provided convincing evidence that the properties were representative, having been chosen using a quota sampling strategy that considered the characteristics of the properties and their immediate urban environment. The indicator is therefore accepted, and the achievement ratio: 1.0.

Indicator: Percentage of households included in the Ministry of Health's technical files (indicating that the household was visited at least once and advised by community family health teams).  
Baseline (2011): 0. Target: 90%. EOP: 100%. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Number of households with new access to potable water. Baseline (2011): 0. Target: 1,574. EOP: 1,727. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Number of households with new access to basic sanitation. Baseline (2011): 0. Target: 1,574. EOP: 1,727. Achievement ratio: 1.0.

The overall achievement for Objective 2 is 1.0. Objective 2 is rated **Excellent**.

Outputs: The MR60d contained 4 output indicators, of which three were fully achieved, and one (number of vulnerable urban neighborhoods with improvement works executed) was largely achieved.

According to the PCR, the planned impact assessment has not yet been completed. The PCR presents a counterfactual analysis to assess attribution, taking into account evidence from the literature to support the relationship between the operation's intervention and results, as well as the possibility that the results were affected by factors outside the project. It notes that the types of investments financed by the project are rarely carried out by the private sector or by individual households, strengthening the conceptual linkage between these public investments and observed outcomes. The PCR then presents a counterfactual analysis for each outcome indicator, concluding that the project's activities made a plausible contribution to the observed results.

## 6. EFFECTIVENESS

With objective 1 being rated satisfactory and objective 2 rated excellent, OVE disagrees with Management's rating of effectiveness Excellent. OVE rates effectiveness **Satisfactory**.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

The economic analysis at appraisal treated each component separately. Costs included the total direct costs of the activities (excluding VAT), their indirect costs (contingencies, administrative overhead, and project preparation), and the present value of the operation and maintenance of the program. Benefits were calculated as of the time the works were executed, with the present value of the benefits calculated based on a social discount rate of 12%. It was rightly noted that, although a neighborhood could benefit from both components, there would not be double-counting of benefits, because the benefits from the first component were taken as the public savings resulting from the mitigation of flood risks, while the benefits from the second component were taken as the private benefits resulting from improvements in the area.

The economic analysis at appraisal for the first component considered all investment, operation, and maintenance costs associated with the construction and operation of the seven planned detention basins. It was estimated that their impact during peak flow could represent a 50% decrease in the flow volume of relevant waterways, thereby allowing efficient operation of downstream water regulation works. The direct economic benefits of the intervention would be associated with a savings in the costs incurred by the government in normal infrastructure repairs; for reference, over the course of 1.5 years in 2011-2012, the Ministry of Public Works had allocated US\$ 4.9 million for 21 repair and mitigation projects exclusively in the area of influence of the planned detention basins to be built as part of the operation. The analysis estimated that "there could be net savings of US\$ 2.7 million per year over a period of 10 years (at a discount rate of 12%)" (Loan Proposal, p. 13), which would economically justify the planned investment, but the methodology used to derive that estimate was not provided, and the Loan Proposal acknowledged that "no definitive conclusions can be drawn" on savings based on the information available at the time.

The net benefits of the second component were estimated at appraisal based on a sample of two neighborhoods targeted by the program, as well as a hedonic price model using parameters that were adjusted for local information, based on a sample of 300 homes. Some benefits derived from the intervention were not considered due to limited available information (e.g., behavioral changes stemming from the decreased risk in the area). The two projects in the sample that were analyzed showed a socioeconomic rate of return over 12%, with an economic benefit/cost ratio of 126% and 115%. When subjected to a sensitivity test, both projects were shown to support a cost increase of more than 20%. However, the analysis did not demonstrate that the two projects in the sample were representative of all interventions under the second component, limiting its utility.

The PCR does not provide an ex-post cost-benefit analysis (CBA) or cost-effectiveness analysis (CEA). It states that the necessary surveys and data collection could not be done to geographically disaggregate the area of direct influence of the project due to the COVID-19 pandemic, precluding a CBA for the first component, and that security concerns further prevented the necessary household-level data gathering to support a CBA for the second component. The PCR also states that a CEA could not be performed because the interventions implemented under the project were non-standard and designed specifically for each case, precluding the specification of alternate pathways to achieve the same or similar benefits. In its response to the draft validation, the project team provided further details about why the conditions of the major investments were location-specific and would not have allowed for a CEA.

The PCR therefore uses a cost and time overrun analysis, taking into account disbursement and performance indices across the project's lifetime. The discussion notes that disbursements were initially slow but caught up with average disbursement levels for the country by 2017. Cost

## 7. EFFICIENCY

performance faced early challenges due to the need for initial investments in security and community relationship-building but also normalized by 2017. From 2017 forward, project execution remained within acceptable ranges for deviations from planned costs and performance. The PCR notes that the operation had a performance classification of Satisfactory throughout its lifetime, with the exception of 2015.

The PCR identifies factors, including challenges in identifying suitable sites for execution of works and a subsequent need to re-configure works at the development stage, as well as security challenges stemming from the presence of criminal groups in the intervention areas (generating high turnover in staff of construction companies, work schedule limitations, and robberies), that negatively impacted implementation efficiency.

OVE agrees with Management's rating of efficiency **Satisfactory**.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

The Loan Proposal specified that up to 75% of the maintenance costs of financed works could be financed with project funds up to year four, and up to 50% in year five. The government agreed to guarantee the maintenance of these works with the participation of municipal governments across their useful life. For the most part, these commitments have been fulfilled. Technicians who were trained under the project are working under the framework of an inter-institutional coordination group to prepare a Master Plan for Sustainable Management of Rainwater for the Metropolitan Area of San Salvador. Workshops and focus groups were conducted with residents of beneficiary communities to enhance awareness of the importance of maintenance of infrastructure. However, the PCR notes that security concerns, as well as administrative changes in local governments and at the MOPTVDU, pose risks to continued maintenance of works. Remote monitoring and interviews with stakeholders have shown the need to further strengthen the training of local observers and support for the maintenance of hydrometeorological equipment linked to the early warning system for the detention basin specifically in the Luz neighborhood.

The operation was classified as category "B" and activated policies OP-710, OP-704, and OP-102. To comply with the Bank's Environment and Safeguards Compliance Policy, an Environmental and Social Management Report (ESMR) was prepared, summarizing the impact of the interventions financed by the program and identifying measures for their mitigation and compensation and for environmental control. The ESMR included a draft resettlement framework for cases where part of beneficiary communities had to be relocated or resettled, though interventions were designed with the aim of minimizing the need for resettlement. It was anticipated that the impact of the neighborhood improvement works would be mostly positive, because they would reduce vulnerability to floods and/or landslides and contribute to improvement in the social and sanitation conditions of families. Negative impacts were envisioned as temporary during the works stage, including noise, traffic detours, temporary road closures, and local environmental pollution. The ESMR included mechanisms and tools for minimizing these impacts.

An environmental and safeguards specialist verified compliance with safeguard policies throughout the operation's design and execution. The project eventually involved the resettlement of nine families, all carried out in compliance with safeguard policies, according to the PCR. Because of the presence of gangs in most of the neighborhoods where works were executed, the project implemented strategies for managing social conflicts and incorporated members of the community closely in the planning and executing of project activities, including as part of the workforce.

OVE agrees with Management's rating of sustainability **Satisfactory**.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project was well aligned with the country's development needs and country realities, and its vertical logic was strong. It mostly achieved its objectives. Efficiency was established through a cost and time overrun analysis. There are minor unmitigated risks to continuation of outcomes, and the impact of realized risks is likely to be small. The PCR reports that there was compliance with safeguards policies.

Given Excellent relevance combined with Satisfactory effectiveness, efficiency, and sustainability, OVE does not agree with Management's rating of Outcome Highly Successful. OVE rates Outcome **Successful**.

Outcome rating:	Successful
-----------------	------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Ensuring quality of project at entry: The Bank's Social Protection and Health (SPH) and Water and Sanitation (WSA) divisions collaborated effectively on project preparation and design. The program's development logic was sound and well-grounded in preparatory analysis. Implementation arrangements were thoroughly specified. M&E was the responsibility of the Office of the Deputy Minister for Housing and Urban Development. Program monitoring activities were to include presentation of semiannual program monitoring reports, quarterly status reports on any resettlement processes, and at least two supervision missions per year. There were to be two independent external evaluations, roughly at the operation's mid-term and closure, and a quasi-experimental impact evaluation for which a socioeconomic and vulnerability survey was to be conducted in at-risk informal urban neighborhoods that were program beneficiaries in 2011, 2013, and 2015. The outcome indicators (labeled as impact indicators in some project documents) were adequate measures of achievement of intended outcomes. Measurement instruments and sources were well specified: a socioeconomic survey to be implemented in beneficiary and non-beneficiary neighborhoods, the information system maintained by the Ministry of Environment and Natural Resources, and an independent property valuation in the neighborhoods benefiting from the program performed before and after the intervention.

The main risk identified during preparation was the high level of violence in the selected informal urban neighborhoods. The primary risk mitigation measure was the hiring of local personnel and close collaboration with municipal staff. Another significant risk was the possibility that poor interagency coordination would slow project execution. Mitigation measures included active and committed participation of participating institutions, careful identification and specification of institutional responsibilities, and the promotion of strong leadership on the part of the Ministry of Public Works through the PCU.

OVE rates quality at entry **Satisfactory**.

Quality of supervision: The Bank team responded effectively and proactively to significant challenges that arose during implementation, including selection of specific sites for works (given social, environmental, economic, and political challenges, especially related to land acquisition, that eventually resulted in only four of the five planned detention basins being constructed), recurrent flash floods while works were being executed, and recurring social conflicts in the presence of gangs and criminal activity. The Bank responded by implementing flood warning systems to safeguard the lives of workers and minimize losses due to heavy rains; creative social communication and community involvement activities; and security measures. When necessary, the Bank provided training to the PCU on fiduciary and other Bank processes.

The PCR (p. 22) notes that the project received an "Innovative and Inspirational Practices" award at the Third Latin American and Caribbean Forum on Housing and Habitat in 2016, and national recognition from the AMSS Office of Planning in 2018 as an example of good practice.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

OVE rates quality of supervision **Satisfactory**.

OVE agrees with Management's rating of Bank performance **Satisfactory**.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The MOPTVDU was the executing agency, through the Office of the Deputy Minister for Housing and Urban Development. This office had prior experience in the financial administration of projects financed by the Bank, but at approval, there were identified operational limitations in terms of sufficient personnel to handle the operation's financial administration and procurement processes. To mitigate the risks in accounting and procurement matters, the relevant units were reinforced with additional staff, and an Operating Manual was adopted for improving institutional capacity and execution.

The PCU functioned effectively, with training and support where necessary from the Bank team, through the end of 2019 (when all works had been carried out), at which point it was dissolved by the MOPTVDU. The PCR does not explain why this occurred (though it is implied that it was the result of a change in government administration), but it notes that this decision negatively impacted the project's ability to collect the necessary data for an ex-post evaluation analysis. In its response to the draft validation, the project team provided additional information on the Borrower's performance, including a high level of readiness for implementation (evidenced by a short time between the date of ratification by the Legislative Assembly and the date of eligibility for first disbursement), and the receipt of several international awards for quality of program execution. The project team also noted that the ex-post evaluation of the second component was negatively impacted by restrictions posed due to the COVID-19 pandemic.

OVE agrees with Management's rating of Borrower performance **Satisfactory**.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR offers findings and recommendations along several dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, public processes/actors, fiduciary, and risk management. Each is well structured and derived directly from project experience. The most compelling findings center around the importance of multisectoral coordination, the challenges of operating in areas where conflict and violence are prevalent, and the key role of community participation and engagement.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers all aspects of project performance in a candid, concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes. Its data are internally consistent, and consistent with supporting documents and matrices. It provides comprehensive information on the sources of data for each indicator. The PCR's findings and recommendations should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country; they are well derived from evidence and analysis in the main text of the document. The counterfactual analysis is detailed, objective-specific, and informed by relevant literature, though it could have provided further analysis of the increase in land value in the beneficiary informal neighborhoods. In addition, although the cost and time overrun analysis is detailed, the PCR could have provided a stronger explanation of why a CEA was not possible.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Technology Transfer to Small Farmers			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	HA-L1059	HA-G1025		
<b>Loan number(s)</b>	2562/GR-HA	GRT/GA-12884-HA		
<b>Amount Approved</b>	\$15,000,000	\$25,000,000		
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan. IDB Grant Facility.	Investment Grant.		
<b>Co-financiers (if any)</b>		GAF - Global Agriculture & Food Security Program Trust Fund		
<b>Borrower</b>	Haiti			
<b>Executing Agency</b>	Ministère De L'Agriculture des Resources Naturelles et du Développement Rural			
<b>Sector/Subsector</b>	Agriculture and Rural Development / Agricultural Technology Adoption			
<b>Year of Approval</b>	2011	2011		
<b>Original Closing date</b>	12 Oct 2016	12 Oct 2016		
<b>Actual Closing date</b>	Apr 30 2019	25 Oct 2016		
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$40,000,000 (IDB US\$15,000,000, Haiti US\$0)		US\$39,989,417.33 (IDB US\$14,989,417.33, Haiti US\$0)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$15,000,000		US\$14,989,417.33	
<b>Co-financing</b>	GAF US\$25,000,000		GAF US\$25,000,000	
Cancelled amount			US\$10,582.67	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Josette Arévalo	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

**Project objective:** The goal of HA-L1059 operation is to “contribute to sustainably improve small farmers' agriculture income and food security in the north and northeast department of Haiti”.

Although the proposal did not clearly establish specific objectives the PCR stated that the project had the following specific objective: “promoting improved and sustainable agricultural technology adoption”. On the other hand, the PMR eligibility +60 days reported three specific outcomes, which were also identified in the loan proposal's results matrix, and are more consistent with the project's goal and design. Therefore, OVE considered those as the specific objectives for the purposes of this PCR validation. Those specific objectives were:

- i. Increase agricultural productivity
- ii. Beneficiary farmers have adopted improved and sustainable technologies
- iii. Contribute to institutional building and capacity development creating Seed National Service's capacity to control seed quality

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. Project Components:

**Component 1: Promoting improved and sustainable agriculture technology adoption (US\$33 million).** Includes non-reimbursable financial support payments for eligible farmers who agree to adopt technological packages from a menu set by the executing agency. These support payments consist of a fixed sum for each eligible technology to a cumulative maximum equivalent to 0.5 ha per producer during the life of the program. The amounts will be determined before the beneficiaries make their technology selections. For each technology, the value of the program-financed support will represent 80% of the cost of inputs, labor, transport, and technical assistance for its implementation. The amount will be agreed annually during the annual program review by the Bank and the executing agency. This component will include engaging technical service providers to assist with the dissemination, technology verification and monitoring associated with the producer supports. Eligible farmers for the technology support payments will meet the following criteria: (i) cultivate at least one plot of land in the selected areas; (ii) the plot of land where they plan to implement the improved technology is not in a situation of conflictive use; and (iii) are not receiving similar supports from another government or donor financed program. The technologies eligible for direct support payments will comply with guiding principles and will meet the following criteria: (i) contribution to the objective of the program; (ii) profitability, with an internal rate of return equal to or greater than 12%; (iii) applicability to agro-ecological conditions, neutrality or positive environmental impact; (iv) ease to check adoption by the beneficiary; (v) official quality certification of goods and services associated with each technology.

**Component 2: Strengthening the National Seeds Service -SNS (US\$2 million).** This component includes assistance to the MARNDR to build capacity for control and regulation of seeds. It includes: (i) an external evaluation of the role of public administration in input delivery validated by MARNDR's main partners (donors, farmer organizations, NGO's); (ii) a functional laboratory for seeds quality control (equipment installed, procedures approved); and (iii) a policy document for the seed sector shared with the main stakeholders. The program will finance technical assistance (international and national expertise in seed control, laboratory management and seed supply policy and strategy); professional training; Reconstruction of the laboratory for seed quality control (destroyed during the 2010 earthquake), including greenhouse, stores and drying slab; laboratory equipment including cold storage, dehumidifier, an electric power plant, scales and sprouting trays.

#### 2. Changes in design after project approval. The operation had no formal restructuring.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alignment of project objectives with the country's development needs:

Agriculture plays a key role in the Haitian economy, especially for the rural population. In 2010, the agricultural sector represented about 25% of GDP, 50% of overall employment (66% in rural areas), and 75% of employment among low-income households. Over one million families owned mainly small-scale subsistence farms, with an average farm size of less than one hectare (Ha). In 2010, more than half of the Haitian population lived below the poverty line (55% of the population), with a higher percentage of poverty and of extreme poverty in rural areas, where 88% of individuals lived below the poverty level and 59% earned less than US\$1 a day (MARNDR-PNIA, 2010).

The PCR mentions that one of the key challenges faced by Haitian farmers was a poor access to modern technologies and to sustainable farming practices. The 2008-2009 General Agricultural Census (RGA) showed that only 7% of farmers used mechanical equipment. Similarly, less than 5% of households nationwide (except in the Artibonite Department where it reaches 30%) used fertilizers and pesticides. In addition, the absence of quality control and norms for agricultural inputs, and especially seeds which are sold by a small number of providers in a non-competitive market, reduced even further farmers' incentive to invest in improved technologies. Overall, this has resulted in low levels of productivity as well as land degradation and increased vulnerability to both natural hazards and food insecurity. In addition, in 2010, the potential for growth and income generation of the agricultural sector was considered high thanks to an increasing demand for agricultural products from domestic (where more than 50% of caloric requirements were imported at the time and as a result of population growth) and export markets. The IDB's most recent sector review at the time pointed out no less than 10 agricultural value chains that had significant growth potential, but lack of competitiveness was precluding economic benefits from that growth to occur.

The operation proposal indicates project would focus on the North and Northeast departments that encompass 4,000 km<sup>2</sup> and 115,000 farmers, where agriculture is diversified and has a high potential for intensification. This geographic focus was expected to ensure more effectiveness and facilitate later replication among farmers in other areas of the country. The region presents several comparative advantages for agricultural development: diversified ecosystems which allow a huge range of crops, fertile soils, easy access to the Dominican market for agricultural products, high potential for competitive exports to Bahamas and Turks and Caicos Islands and increasing urban local demand for food.

In 2009 the Ministry of Agriculture, Natural Resources, and Rural Development of Haiti (MARNDR) decided to improve technological adoption among farmers through an innovative mechanism of "smart subsidies". This mechanism was implemented as part of the Natural Disaster Mitigation Program in Priority Watersheds (2187/GR-HA), financed by a previous US\$30 million Grant from the Bank. In addition, in 2011 when the HA-L1059 operation was approved, the project was co-financed by the Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP) with a US\$ 25 million grant (HA-G1025), bringing the Program's total budget to US\$ 40 million.

The project was in line with Haiti's Agriculture Policy Document for 2010-2025 which identified constraints and weaknesses to the development of the agricultural sector and from which the GoH put forward two key policy objectives: (i) increase the local supply of agricultural products to meet the domestic nutritional demand, and (ii) improve the income of 500,000 farms. In addition, the project was in line with the Three-year Agricultural Recovery Program document (2013-2016) in which MARNDR presented the limited access to relevant agricultural practices (or technological packages) as one of the key challenges for agricultural development. The project was aligned with one of the objectives of this document, namely the need to improve agricultural productivity in order to increase food security and incomes of rural households.

The project is aligned with the country development needs since agriculture represents a considerable source of income and employment, especially in rural areas of the country where poverty is higher;

## 5. RELEVANCE

and the agriculture sector has low productivity, in part due to the use of inadequate practices and inputs. Although the project proposal mentions the advantages of the geographic focus on the north and particularly the north-east region, it is not clear from the PCR or project proposal whether this area had higher development challenges. In fact, the northwest has an equally dismal poverty rate. The project was also aligned with country policy and strategy documents in the agriculture sector and was in line with previous smart subsidy efforts and supported by another grant from the GAFSP.

### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

The project was aligned with Haiti's IDB Country Strategies during the design, approval, implementation and closure. During design and approval, the program was aligned with the Country Strategy Update approved in July 2010 (GN-2465-2), in which agriculture was one of the pillars of economic growth for the reconstruction of the country. During its implementation, the project was aligned with the IDB's 2011-2015 CS, in which agriculture continued to be a priority sector of intervention. At the time of closure, the project was aligned with the 2017-2021 IDB Haiti CS, in which one of its strategic objectives is *enabling conditions for increased productivity in agriculture*.

The project's design is also consistent with the 2015 Update to the Institutional Strategy (UIS) of the Bank, as it dealt with the challenges of Social Exclusion and Inequality by strengthening productivity, and income generation of small holder famers (among the most vulnerable populations in Haiti), and it is focused on tackling the challenge of low productivity and lack of innovation. Lastly, the project is in line with one of the expected outputs of the strategic priority of the Bank for 2012-2015, established by the Ninth General Increase in the Resources of the IADB (IDB-9): "Protecting the environment, responding to climate change, promoting renewable energy and enhancing food security"

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

The project's vertical logic, as expressed in the PCR, states that the distribution of vouchers was expected to encourage the adoption of technological packages (Outcomes 2.1 and 2.2) which would, in turn, lead to higher agricultural yields both at the farm level (Outcomes 1.1) and for the specific crops associated with the technological packages (Outcomes 1.2, 1.3, 1.4 and 1.5). In addition, the PCR explains that the technical support to the SNS (including the establishment of a functioning laboratory for seeds quality, and the design of national policy and a strategy for the seed sector), would allow the SNS to be able to register all the seed providers around the country and to inspect them annually (Outcome 3.1) in order to ensure the quality of the seeds they provide. The PCR indicates that the adoption of improved, sustainable (agroforestry packages, in particular, were expected to mitigate erosion and therefore reduce fertility losses) and productivity-enhancing agricultural technologies were expected to increase farmers' agricultural net income (Impact 1.1) and improve farmers' food security levels (Impact 2.1) through better availability and access to food.

The PCR describes in the effectiveness section that there were limitations in the alignment of the design with country realities since there were important institutional weaknesses at SNS (including lack of qualified staff, organizational weaknesses, etc.) and lack of political support that caused important delays in the execution of the second component. In summary, the objectives and design of the project were aligned with the development needs and country priorities, and the project was aligned with the IDB's Country Strategies at the time of approval and during the implementation and closure of the project. However, there were some shortcomings in the vertical logic of the project, as the project was not fully aligned with country realities (institutional capacities). OVE agrees with the PCR's rating and gives a *Satisfactory* relevance rating.

Relevance rating:

Satisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

State Guidelines version used by Management and briefly summarize key aspects that help readers to understand differences to OVE validation.

The PCR was prepared and evaluated using the 2018 Guidelines. Management rated the effectiveness of the project as Partly Unsatisfactory

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

The operation was approved on August 31, 2011 and reached eligibility on April 18, 2012. According to the 2020 Guidelines, changes to the results matrix made up to 60 days after the project reached eligibility are considered for this validation.

The PCR reports three minor changes were made between approval and the startup plan: at the outcome level, the number of crops for which the “average gross margins” was to be estimated, was reduced to four crops (coffee, cocoa, rice and corn) because the technological packages would predominantly focus on these four crops. There was no change (including reformulation) in the Results Matrix between startup plan and completion, except that Impact 1.1 was no longer reported at Program completion. The PCR argues that this is because it did not significantly differ from Outcome 1.1. The “agricultural net income” (Impact 1.1) and the “gross margins” (Outcome 1.1) were both indeed to be measured as the value of production net of input costs (the only difference was that the former would include the value of livestock, while the latter would not). The PCR reports on all indicators as they appear in the startup plan, except on Impact 1.1.

### 3. OVE assessment by objective and rating

#### i. Increase agricultural productivity

OVE considered the following indicators for this objective:

Indicator	Measurement unit	Baseline	Baseline year	Target	Value (2019)	Achievement	Achievement Ratio (0-1)
1.1 Relative difference in agricultural gross margins between beneficiaries and control group	%	0	2012	30	47 <sup>a</sup>	157%	1.00
1.2 Average gross margin for coffee	US \$ / Ha	1716	2010	2450	NA*	**	1.00
1.3 Average gross margin for rice	US \$ / Ha	980	2010	1400	NA*		0.00
1.4 Average gross margin for cocoa	US \$ / Ha	1463	2010	2359	NA*	**	1.00
1.5 Average gross margin for corn (maize)	US \$ / Ha	372	2010	875	NA*		0.00

Notes: <sup>a</sup>: PCR calculation. Weighted average of measured differences in agricultural gross margins for agroforestry (+63%) and other packages (0%). \* In the absence of data from the Program, the PCR presented end-of-project data from a similar project (RESEPAG) which was implemented in the south of Haiti at the same time. \*\* While this was not measured, the impact evaluation found an increase of 63% in agricultural gross margins for agroforestry products (coffee, cocoa).

Indicator 1.1. surpassed its target. To calculate the value, the PCR used the findings from 4 impact evaluations (Two Randomized Controlled Trials (2014-2015) testing the effectiveness of smart subsidies for rice and horticulture in the Northeast Department and in Saint Raphaël (North Department) and two Propensity Score Matching studies (2016) testing the effectiveness of smart subsidies on peanut production and agroforestry in the Northeast and Limbé (North Department). The studies found Positive and significant impact in treatment farmers' profit in agroforestry crop (63%)

## 6. EFFECTIVENESS

higher than the control farmers), and no positive impact on the other crops. The PCR uses the weighted average of measured differences in agricultural gross margins for agroforestry (+63%) and other packages (0%) to estimate a 47-percentage point relative difference in gross margins for this indicator.

Indicators 1.2-1.5 do not have end of project data. Because of this, the PCR presented information for these indicators with end-of-project data from a similar project (RESEPAG) which was implemented in the south of Haiti at the same time. Yet, since the data does not come from the same region of the country and it comes from a different project, it is not considered by OVE for this validation. While indicators 1.2 and 1.4 were not measured, the impact evaluation found an increase of 63% in agricultural gross margins for agroforestry products, which is greater than the target expected increase, and therefore the achievement is considered to be 100% for both indicators. Due to the lack of information of attributable progress in indicators 1.3 and 1.5, these indicators have 0 achievement ratio.

Given an achievement ratio of 1 for three indicators and that two indicators had an achievement ratio of 0, the average achievement for this indicator is 0.6. Therefore, OVE gives this specific objective a *Partly Unsatisfactory* rating.

### ii. Beneficiary farmers have adopted improved and sustainable technologies

OVE considered the following indicators for this objective:

Indicator	Measurement unit	Baseline	Baseline year	Target	Value (2019)	Achievement	Achievement Ratio (0-1)
2.1 Beneficiary farmers that have adopted new selected technologies	farmers	0	2012	18000	19,378 <sup>b</sup>	108%	1.00
2.2 Hectares covered with the technologies	Ha	0	2012	9000	8,525 <sup>c</sup>	95%	0.95

Notes: <sup>b</sup>: PCR calculation. The PCR indicates that according to the Program's final evaluation (Roosevelt SAINT-DIC, January 2018), 73.3% of beneficiary farmers who have planted trees (agroforestry, citrus, coffee, cocoa) have adopted the package and so kept them, i.e., 73.3% of 26,436 farmers. <sup>c</sup>: PCR calculation. 73.3% of 11,630 Ha.

Indicator 2.1. surpassed its target. To calculate the attained value, the PCR used the findings from the final Evaluation (Roosevelt SAINT-DIC 2018). The PCR explains that since the impact evaluations showed that the Program's annual crops packages didn't have any effect on outcome and impact indicators, the estimates for outcome 2.1 focused on beneficiaries of agroforestry packages only: 26,436 farmers. Of those, it is estimated in the Program's final evaluation that 73.3% adopted the technologies, which represents 19,378 farmers.

Indicator 2.2 achieved 95% of its target. The PCR estimated the achievement based on a similar calculation as indicator 2.1 using the findings from findings from the final Evaluation (Roosevelt SAINT-DIC 2018), by calculating 73.3% of adoption out of 11,630 Ha.

Given that the average achievement ratio for this specific objective is 97.5% and that it is possible to attribute the results to the project, OVE gives this specific objective a *Satisfactory* rating.

### iii. Contribute to institutional building and capacity development creating Seed National Service's capacity to control seed quality

OVE considered the following indicators for this objective:

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator	Measurement unit	Baseline	Baseline year	Target	Value	Achievement	Achievement Ratio (0-1)
3.1 Percentage of registered seed providers who have been inspected by SNS at least once a year and following the approved protocol.	%	0	2012	100	0	0%	000

Indicator 3.1 was not achieved. The PCR explains that this was due to two interconnected reasons: 1) important delays experienced in the implementation of Output 2.2 (laboratory established and functioning), which was only completed at the very end of the Program so it didn't leave enough time to start seeds' providers inspections before the Program's closure, and 2) institutional weaknesses at SNS (including lack of qualified staff, organizational weaknesses, etc.) and around it (political support, in particular, was lacking) to start developing and implementing such a complex and large-scale inspection program within the timeframe. Therefore, OVE gives this specific objective an *Unsatisfactory* rating.

### 4. Output indicators and adjustments to planned outputs

Changes at the output level: Output 2.2 indicator was changed to "laboratory for seeds quality control established and functioning" because it was anticipated that the former might not be able to materialize by the end of the Program; and Output 1.1 went from being reported both in "number of farmers" and "number of hectares", to being only reported in "number of farmers".

Based on the Partly Unsatisfactory rating of the first specific objective, a Satisfactory rating of the second specific objective, and the Unsatisfactory rating of the third specific objective, according to the 2020 PCR Guidelines, OVE rates the effectiveness of the project as *Partly Unsatisfactory*.

Effectiveness rating:

Partly Unsatisfactory

## 7. EFFICIENCY

The source of the PCR's efficiency rating is a Cost Benefit Analysis (CBA). The PCR explains that incremental benefits were estimated based on the Program's impact evaluations: the main finding is that agroforestry packages led to additional profits (+63%), while other packages had no impact on profits. Agroforestry profits include profits from crops such as banana and yam, which materialize less than 12 months after plantation, as well as from perennial crops such as coffee and cocoa, which start materializing 4 years after plantation and are fully materialized 5-to-6 years after plantation. Based, on this, the Program's final evaluation makes the assumption that the overall increase in agroforestry profits materializes as follows: 50% in years 2 and 3 after having received the vouchers, 75% in year 4, and 100% starting from year 5 (cumulative). In addition, while cocoa and coffee trees produce for an average of 15 years after plantation, banana trees and yams need to be replaced every 5 and 3 years, respectively. As a result, in order to maintain a constant flow of incremental benefits over the period of analysis (20 years in total, including the Program's duration), recurrent private costs (more details below) are incorporated to account for the replacement of banana trees and yams over that period.

On the other hand, the PCR explains that incremental costs, correspond to expenditures which would not have been incurred in the absence of the Program such as the actual Program expenditures and associated recurrent costs. The ex-post economic analysis took into account the actual Program expenditures, US\$ 39,713,805, minus the amount spent on vouchers, US\$26,220,000 according to the Program's final evaluation (which corresponds to 78% of expenditures of Output 1.1), because this amount is already factored into the profit (or benefit) calculations. It also took into account recurrent costs which represent the additional costs that arise from the existence of the Program, and

## 7. EFFICIENCY

that must be covered by beneficiary farmers themselves (such as costs to replant banana trees and yam) or by the GoH (such as operation and maintenance costs associated with new infrastructures as well as salaries of newly trained staff).

The PCR rated the efficiency of the project as *Excellent* since the Net Present Value (NPV) was US\$ 86,110, the Internal Rate of Return (IRR) 12.21% and the benefit-cost ratio 1.01. Yet, the PCR also mentions that in the sensitivity analysis, when estimating a break-even point, an increase in agroforestry profits of at least 60.85% would be needed in order to make this intervention economically viable (the impact evaluation estimated this to be 63%), thus the sensitivity of these results is particularly important to consider in the current context, characterized by a long-lasting socio-economic crisis, worsened by the Covid-19 pandemic. The CBA analysis document was not available as a link in the PCR nor uploaded in Convergence.

It is important to note that the CBA is considering expected incremental benefits based on the impact evaluation estimate of 63% additional profits materializing in full after the 5th year, yet this expected benefit is taken as a constant although it could vary in time, thus affecting the benefits over time.

The CBA only takes into account agroforestry crops. Agroforestry Technology Packages accounted for 72% of the project's funds according to the IDB 2018 impact evaluation study by Macours et al. The remaining project funds went to other crops, such as rice, peanuts, and horticulture. Impact evaluations found that vouchers among rice producers led to lower input use, yields and value of production among beneficiaries compared to the control group and that vouchers simply substituted for previously paid farmer inputs. For peanuts there were no significant effects of the Program on agricultural income and profit. For horticulture crops results were mixed, depending on the geographic area. The CBA and its sensitivity analysis did not include any of the non-agroforestry crops and the sensitivity analysis for the latter only considered upwards trends in profits and determined that an increase in profits of about 61% was needed to arrive at an NPV of zero with a 12% discount rate. Management rates efficiency as *Excellent*, on grounds that the 12.2% ERR derived from the CBA is slightly above the discount rate. OVE disagrees with this rating, as the higher input use, but lack of yield and profit increases for some of the other crops supported by the vouchers would negatively affect the project ERR if they had been included in the analysis. Given that agroforestry crops accounted for 72% of voucher costs and that higher input use combined with lower yields only affected some of the other crops benefitting from the remaining voucher expenditures, OVE rates efficiency as *Satisfactory*.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

The PCR discussed the risks to continuation of outcomes for the agroforestry technological packages and for the strengthening of the SNS. Regarding the agroforestry outcomes, the PCR indicates that the sustainability of the increase in the value of production and profits, depends on different factors:

- Technical factors: The quality of agricultural inputs purchased with vouchers, and of seedlings (citrus, coffee, cocoa, etc.) in particular, is crucial to ensure the appropriate implementation of agroforestry technological packages, and the materialization and durability of their associated benefits. According to the Program's final evaluation, the average survival rate of agroforestry seedlings is quite high at 73.3%. Another threat to the sustainability of agroforestry results is the spread of pests and/or diseases affecting agroforestry crops in a context where phytosanitary services are weak. According to the PCR this was a low probability risk with a high negative impact. The PCR argues that the ties between farmers and Communal Agricultural Bureau (or BAC, for its French acronym), MARNDR's local field offices, which have been strengthened throughout the Program could mitigate this risk.

## 8. SUSTAINABILITY

• Environmental factors: agroforestry technological packages are expected to improve farmers' resilience to climate change. They remain, however, vulnerable to extreme adverse climatic events such as hurricanes, especially the first few years after plantation. Such events represent a low probability risk with a high negative impact.

• Economic factors: The PCR indicates that the current economic crisis affecting Haiti which has been made worse by the Covid-19 pandemic is likely to have a negative impact on farmers' income and profit.

Also, the PCR mentioned among its conclusions that the most vulnerable beneficiaries (women, in particular) might not be able to maintain technological packages without any additional financial support. It is not clear from the PCR what share of beneficiaries fall into this category and whether it involves all women beneficiaries. Management clarified that, while this risk is significant for vulnerable beneficiaries of annual crops' technological packages (vegetables, rice, sweet potatoes and peanuts), which require, at least once a year, the purchase of new agricultural inputs (seeds, fertilizers, phytosanitary products, etc.) and the payment of their associated labor costs (plowing, seedling, etc.), it represents a smaller risk for vulnerable beneficiaries of agroforestry technological packages which consist mostly of perennial crops (coffee, cocoa, banana, yam, etc.) - which were the ones with positive impact evaluation results.

Lastly, the *Technology Transfer to Small Farmers Program in Haiti - Implementation, Evaluation and Lessons Learned* 2018 report indicated that the analysis of the suppliers' end (Pech, 2015) indicated that through a one-time boost to suppliers, the project contributed to build up suppliers' capacity, but future interventions need to set the conditions to sustain this growth (some suppliers were not able to durably capitalize on the higher profits generated through the project to strengthen and diversify supply). (Pech, 2015) also indicated that even if the supply of goods and services is adequate, in the absence of a corresponding increase in demand, the effects on the supply cannot be long-lasting. Although the PCR does not address this potential risk in the continuation of outcomes, Management clarified that the increase in demand represents an opportunity, rather than a risk, for the continued and sustainable development of the network of "traditional" suppliers that already exists in mountainous areas of Haiti, as described by Pech (2015), and which will continue to supply beneficiaries of agroforestry technological packages in the future.

Regarding the strengthening of the SNS, the sustainability of the outcomes will depend on:

- Technical factors: SNS's human capital has been strengthened by the Program, but the ability of SNS to maintain results will also depend on: (i) the work of extension services to promote and encourage the adoption of improved and/or certified seeds; and (ii) the capacity of SNS to enforce norms and regulations. This represents a low probability risk with a low negative impact. The Program mitigated these risks by strengthening BACs, which are co-responsible for the provision of extension services, and by having MARNDR officially approve and endorse a legal framework for the seed sector.
- Financial factors: It is crucial that MARNDR provides SNS with an annual budget large enough in order for SNS: (i) to keep its four (4) newly trained staff on board by providing them attractive salaries; and (ii) to be able to properly inspect seed providers on a regular basis. In the current economic context, this represents a medium probability risk with a medium negative impact.

### b) Safeguards Performance

The Grant proposal document states that the program was classified as Category B. The PCR indicates that Bank guidelines for this category were duly respected. An Environmental and Social Management Report (ESMR) was prepared at the start of the Program. It anticipated some positive environmental and social impacts, for agroforestry packages in particular, such as improvements in

## 8. SUSTAINABILITY

soil conservation, soil fertility, water retention and carbon capture. Two low-probability risks during execution were also identified: (i) chemical pollution of soils and waterways through the misuse of agricultural inputs, fertilizers, pesticides and inadequate imported seeds; and (ii) erosion caused by non-adapted agricultural practices. The ESMR recommended trainings, which were implemented, to both farmers and public entities involved in the Program's execution in order to mitigate these negative impacts. In addition, careful attention was given to the type of chemical products to use and the quantity to apply when designing technological packages. Supervision visits of beneficiary farmers' plots were also organized both by MARNDR and the Program's field private operators to ensure the appropriate application of technological packages. All these measures seem to have adequately mitigated the above-mentioned negative impacts.

Public consultations were organized at the end of the Program (and in preparation of PITAG) in different areas of intervention to discuss what did work and what did not during its execution. Stakeholders (beneficiary farmers, for the most part) did not report any other significant environmental and social issue linked to the Program.

Given the minor unmitigated risks to the continuation of results, and a satisfactory safeguards performance, OVE rates the Sustainability as *Satisfactory*.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The overall project development outcome is rated as *Partly Successful*, as a result of a *Satisfactory* rating in Relevance, Efficiency and Sustainability, and a *Partly Unsatisfactory* rating in Effectiveness.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality of preparation:*

The PCR mentions that the program was designed based on rigorous technical studies, which were conducted to assess the economic viability of the proposed interventions and to select specific value chains with the highest potential for agricultural intensification using the information available at the time and based on the conditions which were then prevailing. It was also based on a manageable number of components and outputs, which helped reduce operational and administrative costs. Nevertheless, there are some issues in the attention of institutional aspects and readiness of implementation that affected the alignment with country realities and caused important implementation delays. Therefore, the quality of preparation rating is Satisfactory.

### *Quality of implementation:*

The PCR indicates that the Bank's supervision took place through regular meetings with the Program's Executing Agency, the collection of data to monitor financial and physical outputs, and frequent field visits in various areas of intervention. Overall, the good relationship between the Bank (including Sector's, Financial Management and Procurement Specialists) and the Program's Executing Agency was praised by both sides and considered a key factor behind the Program's successful implementation. No-Objection requests were also treated in a timely manner by the Bank. It is also worth highlighting the Bank's continuous effort to ensure that the Program could be subject to a sound impact evaluation, despite the numerous technical and operational challenges faced in the field, and therefore four rigorous impact evaluations were successfully conducted, including Haiti's first RCT. These impact evaluations were complemented by qualitative evidence coming from three agroeconomic diagnostic studies financed by the Bank's supervision budget which helped to understand as well as contextualize the impact of the Program. Lastly, the Program's Executing Agency indicated that the Bank responded quickly to disbursement requests and provided adequate

## 10. BANK'S PERFORMANCE

support whenever requested. One shortcoming in Bank's performance is that the last PMR (First period Jan-Jun 2019) does not report the achieved results for most of its outcome indicators.

Taking into account the good quality of preparation and implementation with some shortcomings in the design, OVE agrees with the Administration and rates de Bank's performance as *Satisfactory*.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

Overall, the Borrower's performance was satisfactory during the Program's preparation and execution. The PCR mentions that MARNDR played a key role in the design of the Program by providing close guidance to align the Program's objectives with sectorial needs and national development objectives, and also assisted with the elaboration of the Program's technical details. The Program was executed by an Executing Agency at MARNDR. To strengthen institutional linkages and synergies with other projects and programs, the project was implemented as part of a wider framework, which included another smart subsidy program named "Renforcement des Services Publics Agricoles" (RESEPAG), financed by the World Bank. The Executing Agency was composed of a team of civil servants and consultants with long standing experience working in Haiti's agricultural sector, in agricultural research and innovation, as well as in financial and project management. The PCR also indicates that the Borrower, including the Executing Agency, complied with all agreements and covenants (including the environmental and safeguard policies). Overall, the Executing Agency carried out its responsibilities and tasks entitled in a responsible, timely, efficient and participatory manner. Yet, there were some execution delays at the beginning of the Program due to procurement delays, which were later overcome by the PEU with support from the Bank, including contributing to the implementation of a central procurement unit within MARNDR, which then progressively took over the management of procurement processes for RESEPAG as well as other Bank's programs. Lastly, some limitations in the M&E system were observed: an information management system (SIGI) was designed yet due to technical and conceptual issues in the design and implementation of the system it was not possible to use it during the course of the Program, despite the Bank's efforts to overcome those issues. Instead, the Executing Agency had to rely on Excel spreadsheets, and a monitoring officer from the Executing Agency was assigned to regularly track and report implementation progresses and challenges. Yet, the presence of the monitoring officer on the field turned out to be insufficient and, in the end, the Executing Agency ended up relying more on data reported by private operators themselves.

Given the preceding information pointing to moderate shortcomings in Borrower's performance, OVE agrees with the Administration and rates de Borrower's performance as *Satisfactory*.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

The conclusions and lessons learned described in the PCR refer to: i) the Technical-sectorial dimension (some technological packages did not generate extra income because they were not adapted and/or did not provide a real innovation to beneficiaries, rigorous impact evaluations are difficult to implement but provide valuable information and lessons to the program in question as well as future/other programs, and a strong M&E system is crucial to monitor program implementation and help respond quickly to potential problems); ii) the Organizational and managerial dimensions (limited operational and technical capabilities, execution delays and input prices inflation had a negative effect on the effectiveness of annual crop packages); iii) Public processes and actors (the most vulnerable beneficiaries might not be able to maintain technological packages without any additional financial support, and the lack of information about the Program's implementation has made access to inputs unpredictable for farmers and limited the extent to which they could effectively restructure their investment decisions ); iv) Fiduciary dimension (efficient procurement team and processes are crucial for program execution); and v) Risk Management (climatic risks are common in agriculture and can

## 12. LESSONS LEARNED

cause significant income losses for farmers; the most vulnerable might hesitate to invest in new practices).

Among the recommendations, OVE highlights the following (summarized by OVE):

- Applied agricultural research is needed to develop and test new agricultural technologies and package selection should be done through iterative and participative field tests.
- Technological packages should include more than just agricultural inputs to strive.
- Technical assistance needs to be strengthened to support farmers effectively and continuously
- Farmers should participate in the financing of the packages in order to ensure higher adoption rates.
- The importance of enhancing associative efforts to reach the estimated minimum viable size of an economic unit for each type of crop cannot be overlooked.
- Impact evaluation must be designed while designing the program; complementing quantitative evaluations with qualitative approaches provides useful context information and helps interpret quantitative results
- M&E officers should primarily work on the field, go beyond simply reporting program indicators, and should play a key role in the identification of unanticipated problems.
- Relying on private operators and work jointly with the Ministry's local representatives for implementation of vouchers component was successful
- Information system needs to be improved
- The design, implementation and monitoring of the voucher delivery system should ensure that the value of vouchers is not eroded by delays, inflation or supply chain distortions
- Full control has to be implemented with potential penalties for suppliers not complying with contract agreements
- An exit strategy via rural microfinance should be designed for beneficiaries after the program ends
- Farmers should be clearly informed of the benefits they are entitled to and for how long, so that they can hold suppliers accountable, and determine the size of personal investment to complement the amounts received in the form of subsidies
- Before the start of the program, an institutional and technical assessment of the procurement team should be conducted to identify relevant reinforcement and capacity strengthening needs
- A weather index microinsurance could be tested as a complement to the voucher system.

In addition, OVE recommends that future interventions take into consideration the impact evaluation results regarding the type of crops that had positive impacts, but also analyze the reasons why other crops might have not yielded positive effects.

### 13. QUALITY OF PCR

The PCR covers all project performance assessment dimensions, yet it presents shortcomings in the analysis.). In the efficiency section the PCR did not explain sufficiently how the voucher costs were already taken into account in the Impact Evaluation profit calculations, and it failed to provide evidence to this effect, such as linking the Impact Evaluation and the Economic Analysis Annexes. The lessons presented in the PCR are mostly based on evidence and analysis in PCR, but there are some lessons with new information and/or that were not mentioned in relevant sections (e.g., the lesson regarding most vulnerable beneficiaries might not be able to maintain technological packages without any additional financial support is not mentioned in the Sustainability analysis). The PCR also does not mention important lessons from the impact evaluation findings regarding which types of crops have shown to be impacted by this type of project.

Given these shortcomings, OVE rates the PCR quality as *Fair*.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Apoyo al Sector Transporte de Haití II			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	HA-L1058			
<b>Loan number(s)</b>	2794/GR-HA			
<b>Amount Approved</b>	53,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan ESP			
<b>Co-financiers (if any)</b>	-			
<b>Borrower</b>	República de Haití			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Energía y Comunicaciones (MTPTC) a través de la Unidad Central de Ejecución (UCE).			
<b>Sector/Subsector</b>	Transporte/Carreteras Principales			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	29 Ene 2018			
<b>Actual Closing date</b>	16 Jul 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$53,000,000 (IDB US\$53,000,000, GoH US\$0)		US\$52,999,349.72 (IDB US\$52,999,349.72, GoH US\$0)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$53,000,000		US\$52,999,349.72	
<b>Co-financing</b>	US\$-		US\$-	
<b>Cancelled amount</b>				

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Successful	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

**Objetivo general del proyecto:** contribuir a la mejora de la interconexión entre las diferentes regiones del país, y a la integración internacional.

Los objetivos específicos fueron disminuir los costos de operación vehicular y los tiempos de viaje, y mejorar la gestión del sector a través de: (i) la rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento del tramo Gonaïves-Ennery en la Ruta Nacional # 1 (RN1); y (ii) la implementación de acciones de fortalecimiento institucional en el MTPTC, en la Unidad Central de Ejecución del MTPTC (UCE), y en la Autoridad Portuaria Nacional (APN).

Los objetivos son idénticos en la Propuesta y en el Acuerdo de Financiamiento No Reembolsable. El PCR también reconoce el objetivo general y los objetivos específicos como fueron definidos en los documentos de financiamiento no reembolsable.

- (i) Disminuir los costos de operación vehicular y tiempos de viaje
- (ii) Mejorar la gestión del sector

El PCR reconoce que, en la fase de preparación, la definición de los objetivos específicos podría haber sido más explícita, dejando claro el vínculo entre la “mejora de la gestión del sector” con las acciones de fortalecimiento institucional en el MTPTC, la UCE y en la APN.

Para propósitos de esta validación, OVE considerará los dos objetivos específicos mencionados anteriormente.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. List project components (policy areas for PBLs):

El programa comprendía 3 componentes por un costo total de US\$53,000,000, que serían financiados con recursos de la facilidad no reembolsable del Banco, sin aportes de contrapartida local.

**Componente 1: Administración e ingeniería US\$2,38M.** Financiará los costos de: i) la administración de la operación a cargo de la Unidad Central de Ejecución (UCE), ente adscrito al MTPTC (viajes, alquiler y materiales de oficinas, pagos de consultores, entre otros); ii) los estudios y diseños de ingeniería para el tramo Ennery - Cap-Haitien; y iii) las actividades de monitoreo y evaluación, y la auditoría financiera de la operación.

**Componente 2: Obras civiles, mantenimiento, supervisión y mitigación, reasentamiento y compensación socioambiental US\$46,17M.** Financiará:

- i) las Obras de rehabilitación y mejoramiento del tramo Gonaïves-Ennery, la UCE ya dispone de los diseños básicos de ingeniería;
- ii) la ejecución del mantenimiento del mismo tramo por un período de un año. El plan de mantenimiento está en elaboración por la consultora responsable de los diseños y comprenderá actividades de mantenimiento (que podrán ser con microempresas), como bacheo, y limpieza y mantenimiento de drenajes y bermas;
- iii) la supervisión técnica de las obras y del mantenimiento por una firma especializada; y
- iv) acciones de mitigación, reasentamiento y compensación socioambientales no incluidas en los costos de las obras, para las cuales están previstos US\$0,9M, que serán ejecutadas por especialistas socioambientales de la UCE contratados para ese fin. La supervisión ambiental de las obras será realizada por especialistas de la UCE.

El inicio de las obras de rehabilitación y mejoramiento del tramo Gonaïves-Ennery de la RN1 está condicionado a:

- i) la selección, contratación y movilización de la firma de supervisión de obras a satisfacción del Banco;
- ii) la selección y contratación de: a) un director de obra con experiencia en obras de arte especiales, obras hidráulicas y obras de drenaje; b) un consultor especializado en el área

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

social; y c) un consultor especializado en el área ambiental, cada uno asignado a la Unidad Central de Ejecución del MTPTEC (UCE) para hacer el seguimiento de esos temas durante la ejecución del proyecto; y iii) la implementación, a satisfacción del Banco, del Plan de Reasentamiento, aprobado por el Banco.

##### **Componente 3: Fortalecimiento institucional US\$4,45M.**

**A) Subcomponente 3.1** financia acciones para la reforma portuaria (APN), contratación de: i) dos consultores para apoyar en la preparación del plan de desarrollo portuario nacional y elaborar el plan financiero, operacional e institucional para la separación de actividades de regulación y operación de la APN; y ii) una firma para el estudio de factibilidad para utilización de ferry boats entre las ciudades del área metropolitana de PAP hasta Gonaïves;

**B) Subcomponente 3.2** financia acciones para el MTPTC:

i) *Sector Transporte*, contratación de: a) un especialista en mantenimiento vial para apoyar en la planificación, selección, y priorización de las vías a ser mantenidas por el FER (Fondo de mantenimiento vial del GoH), en la creación de micro empresas para mantenimiento vial, etc.; b) un especialista en seguridad vial para apoyar en la creación de la Unidad de seguridad vial, en la implementación del Plan de Seguridad Vial, etc.; c) cinco consultores nacionales para apoyar en las tareas regulares del MTPTC; d) un especialista en diseño y construcción vial para apoyar al MTPTC en la ejecución de los proyectos financiados por el BID; e) un especialista en administración vial para coordinar las acciones de fortalecimiento institucional; f) un especialista en planificación y economía de transporte para definir los procesos de obtención de datos de campo previendo su sostenibilidad, métodos de procesamiento, etc.; g) un especialista en derecho administrativo para estudiar las opciones para ajustar la estructura organizativa del MTPTC, los protocolos de vínculo entre el MTPTC y FER/CNE, etc.; h) un consultor para desarrollar el plan de implementación del Centro de Monitoreo de Riesgos Costeros para la SEMANAH; e i) adquisición de equipos para apoyar el monitoreo e inspección del tráfico marítimo;

ii) *Sector Agua y Saneamiento*, contratación de: a) consultores para apoyar en la creación de una “Cellule” de residuos sólidos; y b) un consultor para apoyar al Servicio Metropolitano de Colecta de Residuos Sólidos para optimizar actividades técnicas y operativas e identificar necesidades a corto y medio plazo;

iii) *Sector Energía*: a) contratación de dos consultores para impartir tres cursos en materia de política energética, sostenibilidad del sector eléctrico y procesos de adquisición; b) realización de talleres nacionales e internacionales para difundir el marco regulatorio del sector de energía; y c) contratación de un consultor para crear e implementar los mecanismos de coordinación interinstitucional entre el MTPTEC, Electricidad de Haití (EDH) y el Ministro Delegado a la Seguridad Energética; y

**C) Subcomponente 3.3** financiará acciones para reforzar la capacidad de ejecución de la UCE con la selección y contratación de: i) un director de obras con experiencia en obras de arte especiales, hidráulicas y drenaje; ii) un consultor especializado en el área social; iii) un consultor especializado en el área ambiental, cada uno asignado a la UCE para hacer el seguimiento de esos temas durante la ejecución del proyecto; y iv) un consultor nacional con el fin de dotar la UCE de capacidad adicional para la coordinación de la ejecución del componente 3 para realizar la coordinación de las contrataciones y adquisiciones entre las diferentes entidades y sectores que interactuarán en el proceso.

El inicio de la ejecución de las actividades del componente 3, con excepción del subcomponente 3.3, está condicionado a que, a satisfacción del Banco: i) la firma especializada haya concluido la actualización del manual operativo y preparado un plan de refuerzo institucional, aprobado por el Banco, para reforzar la capacidad de ejecución del MTPTEC; y ii) la UCE haya contratado un consultor para la coordinación de la ejecución del componente 3, y particularmente las contrataciones y adquisiciones entre las diferentes unidades administrativas y entidades que interactuarán en el proceso de fortalecimiento institucional). Además, el inicio de las actividades de fortalecimiento de la

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

APN y del Servicio Marítimo y de Navegación de Haití (SEMANAH) está condicionado a la suscripción y vigencia de un acuerdo interinstitucional entre el Ministerio de Finanzas (MEF), el MTPTC, y la APN por un lado, y el MTPTEC y el SEMANAH, por el otro, para colaborar en la implementación de esas actividades de la operación.

2. *Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

El programa fue aprobado el 10 de octubre de 2012 y alcanzó elegibilidad el 29 de mayo de 2013.

El programa no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio Ejecutivo).

En la sección de “Hallazgos y Recomendaciones” el PCR indica que el proyecto tuvo demoras, en los siguientes períodos/procesos:

- a) entre el alcance de elegibilidad parcial y la elegibilidad total de la operación como resultado de las condiciones previas al inicio de algunas actividades de los componentes 2 y 3, en particular por la implementación del Plan de Reasentamiento en un contexto en el que no existe catastro y el Estado dispone de pocos recursos para garantizar la adecuada compensación de las personas afectadas por el proyecto,
- b) en el cierre financiero de la operación, debido a retrasos en la presentación de documentos justificativos de los pagos realizados por la UCE,
- c) en las solicitudes de no objeción al Banco.

Cabe señalar, que existió una extensión de 11 meses en el periodo de desembolso y un periodo de 19 meses entre la fecha extendida de desembolso final y el cierre de la operación.

Durante la ejecución del programa, existieron algunas acciones que finalmente no se llevaron a cabo, como son las actividades de mantenimiento por falta de recursos debido a que las obras sufrieron sobrecostos y plazos que no permitieron financiar estas actividades. Adicionalmente, las actividades de fortalecimiento institucional terminaron concentradas únicamente en el sector transporte del MTPTC.

La siguiente tabla resumen compara los costos estimados en el diseño del proyecto y los actuales.

	Costos estimados		Costos Actuales		Cambios
	US\$	%	US\$	%	
1. Administración e ingeniería	2.380.000,00	4%	2.614.886,60	5%	<b>10%</b>
2. Obras civiles y supervisión	46.170.000,00	87%	47.814.374,70	87%	<b>4%</b>
3. Fortalecimiento institucional	4.450.000,00	8%	4.597.299,70	8%	<b>3%</b>
	<b>53.000.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>55.026.561,00</b>	<b>100%</b>	

Nota: Incluye costos totales estimados e incurridos.

Fuente: Acuerdo de financiamiento no reembolsable y PMR al cierre del programa.

#### 5. RELEVANCE

1. *Alignment of project objectives with the country's development needs:*

Los objetivos del programa están alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del sector transporte en Haití.

El transporte terrestre es el principal modo de transporte de cargas y pasajeros en Haití. No obstante, la Red Vial (RV) presenta deficiencias en materia de cobertura, nivel de servicio y seguridad vial (SV) que representan una gran limitante para el desarrollo económico y el bienestar de la población. Además, a pesar de los esfuerzos de inversión para expandir la cobertura vial, la durabilidad de la

## 5. RELEVANCE

RV se ha visto afectada con el tiempo por los bajos niveles de mantenimiento debido a la limitada asignación de recursos y capacidad institucional para las tareas de mantenimiento.

El PCR indica que el proyecto estuvo alineado con la “Estrategia para el Sector del Transporte” para el periodo 2006-2011 que buscaba restaurar el patrimonio de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país y proporcionar al sector sistemas, procedimientos y medios para garantizar su gestión sostenible. El PCR indica que el proyecto apoyó a 5 de los 10 ejes de desarrollo de esa estrategia.

Debe señalarse que, si bien el PCR no hizo alusión explícita a algunos planes del gobierno, el proyecto se mantuvo alineado a las necesidades y prioridades del país. El PCR podría haber considerado también el “Plan de Acción para la Recuperación Nacional y el Desarrollo” de 2010 (PARD por sus siglas en francés), basado en la Estrategia Nacional de Crecimiento y Reducción de la Pobreza del año 2007, y diseñado para afrontar los desafíos derivados del terremoto de 2010. El PARD consideró específicamente la reconstrucción territorial de zonas afectadas y la construcción de infraestructuras (carreteras, energía y comunicaciones), enfatizando la necesidad de reconstruir 600 km de carreteras de la red nacional que conecta a las ciudades capitales departamentales.

También podría haberse considerado el Plan Estratégico de Desarrollo 2012-2015 (PSDH, por sus siglas en francés), diseñado después de casi 3 años de esfuerzos de reconstrucción, que propuso orientaciones y estrategias de desarrollo, y detalló el contenido de los principales proyectos para la recuperación y el desarrollo de Haití esbozado en el PARD para que Haití sea un país emergente en 2030. Este plan tuvo 4 áreas principales (refundación territorial, económica, social e institucional) y 32 programas de desarrollo. Los principales programas relacionados al sector transporte fueron: el establecimiento de una red nacional de transporte (refundación territorial) que incluyó una lista detallada de rutas a completar, la integración local de carreteras para mejorar el acceso al interior del territorio, mejoras del tráfico urbano e interurbano, el establecimiento de una conectividad confiable con las principales islas del país, rehabilitación y construcción de aeropuertos y puertos, y una gradual reingeniería del Estado que incluyó a las instituciones del sector transporte. Este plan también reconoció la importancia del equipamiento y la infraestructura de transporte como esenciales para la agricultura, la economía en general, la pesca y el turismo. Además, posteriormente el nuevo gobierno de 2017 expuso como sus principales objetivos, alcanzar estabilidad macroeconómica e impulsar los principales sectores productivos y en particular la agricultura.

### *2. Alignment with the Bank’s Country Strategy/Corporate Goals:*

El programa estuvo alineado con las estrategias del Banco en el país desde el momento de aprobación hasta su cierre. El PCR indica claramente la alineación estratégica del proyecto con la Estrategia de País 2011-2015 a través de la mejora de la calidad de la infraestructura vial nacional y el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector transporte y la mejora de la conectividad internacional. También estuvo alineado a la Estrategia de País 2017-2021, que busca respaldar los planes de gobierno para expandir la red de transporte y establecer un mecanismo eficiente de regulación y gestión de activos para la infraestructura de transporte existente (carreteras, aeropuertos, etc.). También estuvo alineado a la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, con el desafío de desarrollo de productividad e innovación.

### *3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

En general, la lógica vertical del programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos. El programa buscó atender las necesidades del sector vial de Haití, y principalmente las problemáticas de la pobre conectividad entre Gonaïves y Ennery, y por ende la pobre integración entre Puerto Príncipe y Cabo Haitiano, principales centros

## 5. RELEVANCE

económicos y productivos del país, así como las debilidades institucionales en el MTPTC. El PCR realiza una clara explicación de la relevancia del diseño con relación a las necesidades de transporte del país y de la zona geográfica intervenida, y a los objetivos de desarrollo del proyecto. El PCR señala que la definición de los objetivos específicos pudo ser más explícita en la fase de preparación del proyecto, dejando claro el vínculo entre la “mejora de la gestión del sector” y las acciones de fortalecimiento institucional del MTPTC y la APN. No obstante, es posible identificar una relación directa entre las acciones previstas y los objetivos del programa. En particular, la reducción en los costos de operación, tiempos de viaje promedio y condiciones en el tramo rehabilitado permitirían mejorar las condiciones físicas de circulación en la red vial nacional, lo cual sumado a mejoras en la gestión del sector, contribuirían a una mejora de la interconexión entre las diferentes regiones del país e integración internacional.

Algunas acciones previstas por el programa no se llevaron a cabo, si bien su no ejecución no habría impactado mayormente la lógica vertical del programa. El Componente 2 no alcanzó a financiar el mantenimiento del tramo rehabilitado por un período de un año, dado que las obras sufrieron sobrecostos y sobreplazos que no permitieron financiar estas actividades. El PCR, sin embargo, indica que el Índice de Rugosidad Internacional (IRI) medido en abril de 2021, más de tres años después de la finalización del primer tramo de 12 km y más de 18 meses después de la finalización del segundo tramo de 14 km, dio excelentes resultados, lo que indicaría que el tramo no sufrió ningún deterioro a la fecha de realización del PCR. Por otro lado, las actividades de fortalecimiento institucional previstas por el programa se terminaron enfocando en el sector transporte del MTPTC, sin realizarse las previstas en los sectores de energía y agua y saneamiento del ministerio.

El programa estuvo, en general, alineado a las realidades del país. Sin embargo, y considerando la larga experiencia del Banco en el sector transporte en Haití, algunos aspectos del país no fueron totalmente considerados en el diseño del programa. El PCR destaca que la inclusión del mantenimiento de los tramos rehabilitados en el mismo programa son una mala práctica, dada la evidencia que la mayoría de las obras viales en Haití han sufrido sobreplazos que implican extensiones de las fechas de último desembolso y por consiguiente de cierre de programas. En este contexto, el PCR indica que se deberían haber incluido actividades de fortalecimiento tanto del MTPTC como de las comunidades locales para realizar el mantenimiento de mediano y largo plazo. Además, los retrasos producidos por los procesos de reasentamiento y liberación del derecho de vía no fueron identificadas como un riesgo importante en el diseño del programa. En este contexto, el PCR identifica como lección aprendida que, con el propósito de reducir demoras, se debe asegurar un acompañamiento más fuerte al Gobierno en la fase de aprobación de la operación, en particular para la implementación del Plan de reasentamiento que puede resultar laborioso en un contexto en el cual no existe catastro y el estado dispone de pocos recursos para garantizar la adecuada compensación de las personas afectadas por el proyecto.

En síntesis, los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del país. El proyecto también estuvo alineado con las Estrategias País del BID vigentes tanto desde el momento de su aprobación hasta su cierre. En general, la lógica vertical del programa es clara. El diseño del programa también estuvo, en general, alineado con las realidades del país. Sin embargo, y considerando la larga experiencia del Banco en el sector transporte en Haití, algunos aspectos del país no fueron totalmente considerados en el diseño del programa. En este contexto, OVE coincide con la Administración, y califica la relevancia del programa como Satisfactoria.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos de PCR para 2020.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

El programa fue aprobado el 10 de octubre de 2012 y alcanzó elegibilidad el 29 de mayo de 2013. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios realizados a la Matriz de Resultados hasta 60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad (MR60d), serán formalmente aceptados para esta validación, en línea con las pautas PCR. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y la medición de sus resultados.

### 3. OVE assessment by objective and rating

A continuación, el análisis de efectividad de los dos objetivos específicos:

**Objetivo específico 1: Disminuir los costos de operación vehicular y los tiempos de viaje (en propuesta de financiamiento). Mejora de las características técnicas del tráfico y la seguridad de la red vial nacional (en MR60d).**

En la propuesta de préstamo la MR incluyó los siguientes indicadores de resultado asociados a este objetivo:

- a) Costo de Operación Vehicular en los tramos de la vía Gonaïves – Ennery (US\$ constantes/vehículo km) de las diferentes tipologías de vehículos (Auto, pickup, autobuses, camión C2, camión C3, Camión art). Asimismo, tanto la línea de base como la meta presentaron valores para tramo urbano y rural, con valores del tramo urbano entre 1 y 3 centavos mayores a los del tramo rural.
- b) Tiempos de viaje promedio en la vía Gonaïves-Ennery (min) de las diferentes tipologías de vehículos (Auto, pickup, autobuses, camión C2, camión C3, Camión art). Asimismo, tanto la línea de base como la meta presentaron valores para tramo urbano y rural, aunque los valores fueron los mismos para tramo urbano y rural.
- c) Índice de Rugosidad Internacional (IRI) en los tramos intervenidos por el proyecto en m/km. El valor consignado de la línea de base es “Entre 12 y 14” y el valor de la meta es 2.

En la MR60d, el indicador “a) Costo de Operación Vehicular” presentó únicamente los valores del tramo urbano. El indicador “c) IRI” consignó para la línea de base un valor de 12 y para la meta un valor de 2.

El PCR indica en notas al pie número 15 a 20 que, en el Plan de arranque se definió que sólo se harían mediciones a nivel urbano para los indicadores de costos de operación.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2017)	Valor (2020)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
1.1 Reducción de los costos de operación promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Auto)	Costo/km	0,26	2012	0,17	0,18	89	89
1.2 Reducción de los tiempos de viaje promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Auto)	Minutos	43	2012	20	28	65	65
1.3 Índice de Rugosidad Internacional (IRI)	m/km	12	2012	2	2,4	96	96

## 6. EFFECTIVENESS

1.4 Reducción de los costos de operación promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Pick up)	Costo/km	0,36	2012	0,23	0,23	100	100
1.5 Reducción de los costos de operación promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Autobuses)	Costo/km	0,7	2012	0,38	0,31	100	100
1.6 Reducción de los costos de operación promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Camión tipo C2)	Costo/km	0,72	2012	0,41	0,46	84	84
1.7 Reducción de los costos de operación promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Camión tipo C3)	Costo/km	1,65	2012	0,89	1,04	80	80
1.8 Reducción de los costos de operación promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Camión articulado)	Costo/km	1,75	2012	0,98	1,11	83	83
1.9 Reducción de los tiempos de viaje promedio en la sección Gonaïves - Ennery (pick up)	Minutos	43	2012	20	27	70	70
1.10 Reducción de los tiempos de viaje promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Autobuses)	Minutos	45	2012	23	25	91	91
1.11 Reducción de los tiempos de viaje promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Camión tipo C2)	Minutos	47	2012	22	25	88	88
1.12 Reducción de los tiempos de viaje promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Camión tipo C3)	Minutos	53	2012	23	31	73	73
1.13 Reducción de los tiempos de viaje promedio en la sección Gonaïves - Ennery (Camión articulado)	Minutos	53	2012	22	31	71	71

Dado que el logro promedio de los indicadores fue de 84%, y considerando que los efectos se atribuyen al proyecto dado que los cálculos de reducciones de tiempos de viaje y de costos de operación de vehículos se realizaron con HDM-IV y la medición del IRI se realizó con instrumental adecuado, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

### Objetivo específico 2: Mejorar la gestión del sector

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original (2017)	Valor (2020)	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
2.1 Programas apoyados por la nueva Unidad de Seguridad Vial	unidades	0	2012	2	2	0	100

En la MR original de la propuesta de financiamiento no se incluyeron indicadores relacionados con este segundo objetivo específico. Cabe señalar, que en la propuesta de financiamiento el componente 3 de fortalecimiento institucional incluía tres subcomponentes relacionados a: acciones para la reforma portuaria (APN); acciones para el MTPTC en los sectores de transporte, agua y saneamiento, y energía; y acciones para reforzar la capacidad de ejecución de la UCE.

## 6. EFFECTIVENESS

Reconociendo estas debilidades del diseño del programa, el PCR incluyó el indicador presentado en la tabla anterior. Este indicador estaría relacionado a la mejora de la capacidad institucional del MTPTC en el sector transporte a través de la creación de la Unidad de Seguridad Vial del MTPTC. El PCR reporta que el nuevo indicador “Programas apoyados por la nueva Unidad de Seguridad Vial” se incluyó en el PCR para mostrar acciones específicas llevadas a cabo por la Unidad de Seguridad Vial. De acuerdo con el PCR se consideró además que una meta de 2 programas era una meta razonable para una unidad nueva. OVE considera que la definición del indicador dificulta la medición de la efectividad en el logro del objetivo. De acuerdo con el PCR, la unidad de Seguridad Vial fue creada en septiembre de 2013 e inició sus operaciones de manera efectiva en 2015 por falta de capacitación del personal designado. Desde entonces la unidad estaría operando de manera continua, concentrando sus esfuerzos en los programas de (i) mejora de la señalización vial y (ii) de sensibilización por medios de comunicaciones. En este contexto, si bien existirían avances asociados a la operación de esta unidad de seguridad vial, considerando que el componente de fortalecimiento institucional previsto tenía un alcance más amplio, es difícil sostener que el logro del objetivo es 100%. OVE califica el logro de este objetivo como **Insatisfactorio**.

### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

La MR de la propuesta de préstamo incluyó 2 productos para el componente 2 y 7 indicadores de producto para el componente 3 (relacionados al sector transporte, sin incluir indicadores de producto para los sectores de agua y saneamiento y energía eléctrica).

La MR60d incorporó cambios a los productos originales, presentando también un total de 11 productos: uno relacionado al componente 1, dos productos relacionados al componente 2 y ocho productos relacionados al componente 3. El PCR presenta los indicadores de producto de la MR60d y agrega un producto adicional para el componente 3, “Programa de prevención del VIH e integración del género”, que se refiere a la financiación de actividades de sensibilización a la transmisión de enfermedades sexualmente transmisibles y actividades destinadas a la integración de aspectos de género, sin explicar el proceso de incorporación de estas actividades que no figuraban originalmente en la MR60d. En el Anexo 1 del PCR se presentan los cambios en la MR, incluyendo la adición del indicador adicional a la MR60d. Además, se indica que se suprimieron los indicadores de producto relacionados al fortalecimiento del sector agua y saneamiento de la MR de la propuesta de financiamiento. Cabe señalar aquí, que en la MR de la propuesta de financiamiento se había indicado que eran indicadores de impacto relacionados al fortalecimiento del sector agua y saneamiento. La gran mayoría de productos revisados se habrían alcanzado según el PCR (Anexo II), con excepción de los asociados a mantenimiento de la ruta (0%), informes de la nueva unidad de mantenimiento vial (33%), y equipamiento para apoyar al SEMANAH en monitoreo de tráfico marítimo (90%).

En síntesis, considerando que el primer objetivo específico ha sido clasificado como Satisfactorio y el segundo como Insatisfactorio, OVE no coincide con el rating otorgado por la Administración y califica la efectividad del proyecto como Parcialmente Insatisfactorio (PCR: Satisfactorio).

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

Se realizó un análisis costo-beneficio ex post del tramo de carretera rehabilitado Gonaïve-Ennery (RN1) de 26,3 km, relacionado al primer objetivo específico (disminuir los costos de operación vehicular y los tiempos de viaje) que según el PCR representan un 78% de los costos del programa.

El análisis costo-beneficio ex post realizado presentó los beneficios por ahorros de costos de operación de vehículos y ahorros de tiempo de viaje considerando una situación “sin proyecto” en el año 2014 y la situación “con proyecto” a partir del año 2016, dado que los trabajos principales se

## 7. EFFICIENCY

realizan los primeros dos años de la inversión. El IRI adoptado para 2012-2014 es de 12 mm/m, igual al valor de la línea de base adoptado en MR60d. El estudio aclara que los trabajos principales se concentran en dos años, aunque teniendo en cuenta las tareas adicionales, el trabajo se prolongó durante cinco años. También aclara que el periodo de análisis adoptado fue de 22 años.

El PCR indica que el análisis costo-beneficio ex post de las obras de rehabilitación del tramo Gonaïves-Ennery se efectuó atendiendo a los periodos de real ejecución del proyecto, costos incurridos, resultados de calidad obtenidos, etc. Además, enuncia que el análisis se realizó considerando un periodo total de análisis de 25 años, mientras que el estudio de análisis costo-beneficio explicita haber utilizado un periodo de análisis de 22 años (2 años para los trabajos principales de inversión y 20 años de uso de la carretera rehabilitada que incluyeron los 3 primeros años el resto de los trabajos).

El PCR presenta como resultado del análisis costo-beneficio, en la situación base, un VANE (Valor Actual Neto Económico) de US\$3,1 millones (para la tasa de descuento de 12,0%) y que la TIRE es 13,2%, por lo que considera que el proyecto ha sido económicamente rentable.

El análisis costo-beneficio realizado consideró apropiadamente la situación “sin proyecto optimizada” y la situación “con proyecto” incluyendo las obras ejecutadas. El análisis costo-beneficio consideró un total de Costos de inversión: US\$49,337,751, mientras que en la sección 4 de este informe se ha expuesto un total de costos de inversión de US\$47,814,374,70 para el componente 2 del proyecto que implementó esta obra de rehabilitación de la carretera Gonaïves-Ennery.

No se realizó un análisis de sensibilidad, por lo que resulta difícil determinar la robustez de los resultados obtenidos a partir del análisis.

Cabe mencionar que varios beneficios del proyecto no fueron cuantificados. El análisis costo-beneficio indicó que existen beneficios no cuantificados derivados del incremento en el valor de la producción en el área de influencia del proyecto, en la medida que exista un potencial de desarrollo productivo que podría manifestarse con la ejecución del proyecto (teniendo cuidado de no incurrir en doble contabilización de beneficios). Tampoco se consideraron efectos de disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, ni se incluyeron los beneficios económicos por disminución de accidentes si bien era un riesgo identificado al inicio de la obra que se buscaría mitigar con el proyecto.

El PCR clasifica la eficiencia como “Excelente”. El análisis ex post del proyecto de rehabilitación del tramo de carretera Gonaïves-Ennery (RN1) presenta un VANE positivo y una TIRE mayor a la tasa de descuento utilizada. En este contexto, OVE coincide con la Administración y califica la eficiencia como “Excelente”.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR afirma que la sostenibilidad de las intervenciones viales es un tema crítico en Haití, reconociendo la debilidad institucional existente y en particular en lo que se refiere al mantenimiento de la infraestructura. El mantenimiento vial en Haití se financia a través del FER, que resulta insuficiente para lograr la sostenibilidad de las inversiones viales. Tanto esta operación como las tres siguientes que formaban parte del “Programa de Apoyo al Desarrollo del sector Transporte en Haití” (PADTH) incluían apoyo para el mantenimiento vial (compra de maquinaria o actividades de fortalecimiento institucional), y según el PCR muchas de estas actividades se limitaron a elaborar diagnósticos y a proponer planes de acción que no se materializaron. El PCR afirma que la última operación aprobada en 2018 (HA-L1104) financiará el mantenimiento de diferentes tramos de la red vial nacional (RN1, RN2, RN4 y RN6) y actividades para fortalecer la Unidad de Mantenimiento Vial del MTPTC creada en 2012 con fondos de este programa, objeto del presente PCR. Además, afirma

## 8. SUSTAINABILITY

que las inversiones realizadas por el Banco y otros donantes en la red vial nacional se mantendrán hasta 2024-2025 gracias al financiamiento del Banco y que Gobierno de Haití (GoH) ha adquirido equipamiento desde 2017 para realizar mantenimiento vial, que podrían garantizar la sostenibilidad de los tramos recién rehabilitados a mediano plazo.

El PCR indica como un error en la preparación de las operaciones, incluir en las actividades a financiar las obras de mantenimiento del mismo tramo a ser rehabilitado por el programa. El PCR presenta evidencia reciente de mediciones del IRI en abril de 2021 indica que no hubo deterioro de la carretera intervenida por este programa luego de más de 3 años de la finalización del primer tramo de 12 km y más de 18 meses tras la finalización del segundo tramo de 14 km.

En síntesis, el financiamiento del mantenimiento vial de carreteras con aportes del Banco no ha sido efectivo hasta el momento, debido a un diseño erróneo en la preparación de las operaciones que incluía el mantenimiento por un año o dos luego de la finalización de los trabajos en el mismo tramo vial rehabilitado. Los fondos para financiamiento del mantenimiento vial por parte del GoH han sido insuficientes para lograr la sostenibilidad de las inversiones. Existe poca información para realizar un análisis prospectivo sobre las posibilidades de financiamiento del mantenimiento vial por parte del GoH. El Banco ha cambiado la estrategia de mantenimiento vial en la última operación aprobada (HA-L1104), esperando poder aportar a la sostenibilidad de inversiones viales realizadas por el Banco anteriormente. Sin embargo, debe señalarse que una estrategia similar fue diseñada en la primera operación del PADTH (HA-L1054), que financiaría el mantenimiento vial de rutas no rehabilitadas por ese programa, no se ejecutó. De acuerdo al PCR, el Banco se encuentra trabajando en el diseño de programas que fomenten el uso de microempresas para realizar mantenimiento rutinario, en base a la buena experiencia de otros países (como Perú o Colombia). Sin embargo, hasta el momento solo se podría prever el mantenimiento de la red vial nacional con aportes del Banco hasta 2024-2025.

### b) Safeguards Performance

El proyecto fue clasificado como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco. Las políticas de salvaguardia activadas durante la aprobación del préstamo fueron: política de acceso a información (OP-102), política operativa de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), política operativa de gestión de riesgos de desastres naturales (OP-704) y la política operativa de reasentamiento involuntario (OP-710).

Según el PCR la supervisión ambiental y social de las obras financiadas por el programa fue realizada por especialistas de la UCE con el apoyo de un especialista externo contratado para este fin. El PCR indica que el último informe de supervisión ambiental y social (disponible al momento de la elaboración del PCR) realizado por ESG (marzo 2021) clasificó al proyecto como "Parcialmente Satisfactorio" y de riesgo sustancial, presentando los principales impactos negativos generados por la operación y las medidas de mitigación implementadas en materia de medio ambiente y desplazamiento involuntario. Se explica también que ESG identificó el riesgo potencial de incremento de accidentes peatonales por aumento del tránsito en la carretera rehabilitada.

En términos de desplazamiento involuntario, el PCR indica que la obra afectó parcialmente a 400 personas, entre las cuales se cuentan 70 viviendas afectadas de manera parcial y 30 viviendas afectadas totalmente. A la fecha de preparación del PCR, se habría procedido con el pago de todas las compensaciones a personas afectadas, incluyendo cinco personas afectadas por obras de drenaje pendientes. Desde 2012, el PCR indica que el Banco financió la rehabilitación de la RN1 en tres tramos (Gonaïves-Ennery, Ennery-Plaisance y Plaisance-Camp-Coq) y estas rehabilitaciones implicaron procesos de expropiación e indemnización de las personas afectadas por el proyecto. Sin embargo, un inventario realizado en 2017 mostró que los procesos de compensación llevados a cabo en los tramos no cumplían con las salvaguardias ambientales y sociales del Banco. Como resultado, el Banco: (i) contrató una firma especializada en procesos de ingeniería social para la ejecución del Plan de Reasentamiento de los tres tramos; (ii) aceptó financiar todos los procesos de expropiaciones

## 8. SUSTAINABILITY

y compensaciones a través de sus operaciones, con el fin de evitar paralizar obras por falta de recursos del Gobierno; y (iii) en el caso del tramo Gonaïves – Ennery, ESG propuso la implementación de un Plan para la Restauración de los Medios de Subsistencia (PRMS), destinado a completar los procesos de compensación para garantizar que las personas afectadas hayan restaurado o mejorado sus condiciones de vida. Según el PCR estas acciones permitieron evitar paros en la obra por falta de recursos del Gobierno que hubiesen ocasionado atrasos en la liberación del derecho de vía.

A la fecha de preparación del PCR, este enfoque seguiría siendo replicado a todos los proyectos de rehabilitación vial en Haití. El principal objetivo del PRMS es completar los procesos de compensación individual a través de un proceso de compensación colectivo, y sus acciones incluyen dos ejes de intervención: promoción de la agricultura de regadío y actividades de reforestación.

De acuerdo con el PCR tres factores han impedido la implementación de este PRMS a la fecha de preparación del presente PCR: (i) la falta de presupuesto para financiar estas actividades en este programa en cierre, que deberán ser financiadas por otra operación del sector; (ii) la falta de apropiación de estas medidas por la UCE, que considera que las personas afectadas por el proyecto ya fueron correctamente indemnizadas, y que iniciar otro proceso varios años después del cierre de la obra podría generar un precedente nocivo para todas las obras en ejecución; y (iii) las acciones previstas solapan con las responsabilidades del Ministerio de Agricultura (MARNDR), por lo que se tendría que delegar la ejecución de estas acciones a una de las unidades de ejecución de los proyectos del sector de recursos naturales y agricultura, con el financiamiento del sector transporte.

El último informe de supervisión de ESG (octubre 2021), elaborado con posterioridad al PCR, califica el desempeño ambiental y social del proyecto como Parcialmente Satisfactorio, destacando que, dada la situación social actual del país, y la terminación efectiva de las obras hace casi 3 años, la implementación de un programa de apoyo adicional al plan de reasentamiento tiene importantes riesgos. En este contexto, el riesgo ambiental y social fue clasificado como sustancial. Los posibles impactos negativos futuros están relacionados principalmente con cuestiones sociales en caso de una implementación incompleta de las medidas correctivas relacionadas con las obras de rehabilitación vial completadas. Los temas sociales pueden incluir cortes de ruta, quejas ante el Ministerio de Transporte o la oficina del BID en el país.

En síntesis, considerando que existen riesgos significativos que pueden afectar la sostenibilidad de los resultados obtenidos por el proyecto, en especial los asociados a la falta de recursos del GoH para el mantenimiento de los productos ejecutados, y que el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales habría sido parcialmente satisfactorio, si bien con un riesgo social sustancial debido a la posibilidad de una implementación incompleta de las medidas correctivas, OVE coincide con la Administración, y califica la Sostenibilidad de este Programa como Parcialmente Insatisfactoria.

Sustainability rating:

Partly Unsatisfactory

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

La calificación final del proyecto es de Partly Successful, como resultado de un rating Satisfactorio en Relevancia, Excelente en Eficiencia, y Parcialmente Insatisfactorio en Efectividad y Sostenibilidad.

OVE coincide con la Administración en las calificaciones, con excepción de la dimensión de Efectividad (Administración: Satisfactorio)

Outcome rating:

Partly Successful

## 10. BANK'S PERFORMANCE

En el marco del PCR se realizó una evaluación del desempeño del Banco, clasificándolo como Satisfactorio.

Según el PCR, la definición de este programa fue el resultado de consultas y de un análisis de las prioridades del Gobierno de Haití en materia de transporte de bienes y personas en su territorio nacional, en la fase de definición se realizaron los estudios socioambientales requeridos (incluido el Plan de Reasentamientos), el programa estuvo en línea con los objetivos de la operación anterior del PADTH (HA-L1054). Tomando en cuenta que el Banco consideraba aprobar operaciones sucesivas en la misma línea, este programa se focalizó en rehabilitar el primer tramo aún no rehabilitado de la RN1.

El PCR identifica también que en el diseño se hubiese requerido un esfuerzo adicional para definir indicadores de resultado que permitan valorar las mejoras a la gestión del sector (Objetivo específico 2 asociado al Componente 3). Otros problemas de diseño se relacionan con la incorporación del mantenimiento en el mismo programa, situación identificada por el PCR como una mala práctica en el contexto de Haití, así como la no identificación como riesgos importantes para la ejecución relacionados con los procesos de reasentamiento y liberación del derecho de vía. En la sección de Hallazgos y Recomendaciones, el PCR indica que en la definición de los riesgos de ejecución en el POD se mencionaba que “la operación posee un Plan de Reasentamiento (PR) completo y detallado” pero no se identificaron las causas de atrasos en la liberación del derecho de vía como un riesgo importante en la ejecución de la obra.

El PCR indica que la supervisión de la operación por parte del equipo del Banco fue adecuada explicando sus razones. De acuerdo con el PCR el Banco colaboró activamente con la UCE para resolver problemas de ejecución a lo largo de su implementación, lo cual se reflejaría en la curva de desembolsos de la operación, que mostró buen ritmo de ejecución del proyecto. El proyecto tuvo una extensión en su periodo de desembolsos de 11 meses y su desempeño fue consistentemente calificado como Satisfactorio en el sistema de los PMR.

De acuerdo al PCR, el equipo del Banco identificó y resolvió de forma proactiva el cumplimiento de los requisitos fiduciarios (incluidos los requisitos de salvaguardia ambiental y social) y la aplicación del plan de seguimiento y evaluación.

OVE considera que la calidad de la preparación del programa es Parcialmente Insatisfactoria.

Considerando lo expuesto en el PCR con relación a la calidad de la supervisión, a pesar de algunas demoras en la ejecución del programa, OVE la califica como Satisfactoria.

Como consecuencia, OVE no coincide con la calificación de la Administración de Satisfactorio y baja la calificación del desempeño del Banco a Parcialmente Insatisfactorio.

Bank's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR indica que la UCE (agencia ejecutora del MTPTC) tuvo un desempeño satisfactorio en la fase de preparación y parcialmente satisfactorio en la fase de ejecución del programa. Hubo retrasos recurrentes en la justificación de gastos que implicaron demoras significativas para el cierre de la operación, situación que derivó en la implementación de medidas correctivas identificadas en el Plan de fortalecimiento de la UCE en 2019-2020. Hubo retrasos recurrentes en los informes semestrales que sirven para elaborar los informes de supervisión del proyecto (PMR).

Además, como se explicó en la sección 8 de Sostenibilidad se registraron no cumplimientos con las políticas de salvaguardias ambientales y sociales por parte del prestatario en materia de los procesos de compensación de los tramos de la RN1, que llevaron al Banco a implementar una serie de medidas correctivas.

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

En marzo de 2017 el equipo dirigente de la UCE (incluyendo el Coordinador, el Coordinador Adjunto, así como el equipo de adquisiciones) fue completamente cambiado a raíz de una investigación llevada a cabo por la Oficina de Integridad Institucional del Banco. Como resultado, se nombró nuevo Coordinador de la UCE a un ex - director técnico que poseía mejor capacidad y conocimiento histórico de los proyectos. En junio 2019, el Banco contrató un estudio de diagnóstico organizacional de la UCE que permitió identificar un Plan de Acción para el fortalecimiento de la UCE.

En virtud de lo expuesto en el PCR, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración de Parcialmente Insatisfactoria.

Borrower's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 12. LESSONS LEARNED

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y en gran medida 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-sectoriales; organizativa y administrativa; procesos y actores públicos; fiduciarios; y gestión de riesgos.

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

- Para reducir demoras, asegurar un acompañamiento más fuerte al Gobierno en la fase de aprobación de la operación, en particular para la implementación del Plan de reasentamiento que puede resultar laborioso en un contexto en el cual no existe catastro y el estado dispone de pocos recursos para garantizar la adecuada compensación de las personas afectadas por el proyecto.
- Para evitar sobrecostos y sobreplazos en las obras viales, es necesario: (i) contar con diseños técnicos de nivel ejecutivo (y no anteproyectos detallados como se hizo en el pasado); (ii) realizar un análisis detallado de los estudios de diseño técnico realizados, y solicitar las correcciones eventuales, antes de licitar la obra; y (iii) asegurarse que el derecho de vía fue liberado total o parcialmente antes de dar la orden de inicio de las obras, y en el caso en que sea parcialmente, la orden de inicio se limitará solo al tramo liberado.
- No se debería incluir el mantenimiento de un mismo tramo vial a ser rehabilitado en una misma operación, pero sí se deben incluir actividades de fortalecimiento tanto del MTPTC como de las comunidades locales para realizar este mantenimiento a mediano y largo plazo.
- Considerando que los recursos para mantenimiento de carreteras en Haití son muy limitados, explorar otras fuentes de recursos como patrocinios del sector privado.
- Impulsar la apropiación de la infraestructura por parte de las poblaciones beneficiarias vulnerables, encomendándoles ciertas tareas de mantenimiento de rutina.
- Prever en futuras operaciones la realización de obras complementarias (pasarelas, plataforma de hormigón para instalación de puestos de venta, etc.). Algunas de estas obras, como la instalación de pasarelas para los residentes locales, han permitido evitar el relleno de los canales de desagüe y facilitar el acceso a las viviendas. Esta experiencia tendrá que ser duplicada en el marco de la ejecución de todos los futuros proyectos de infraestructura.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2020.

El PCR cubre todos los aspectos del desempeño del proyecto de manera concisa y balanceada. En general, el PCR está escrito de manera clara y es internamente consistente. La falta de definición de algunos indicadores de resultado que no fueron incluidos oportunamente impactó en la posibilidad de reconocer efectos significativos que el programa puede haber generado en el componente relacionado al fortalecimiento institucional.

### **13. QUALITY OF PCR**

El PCR se habría beneficiado de una mayor discusión de los productos alcanzados para el componente de fortalecimiento institucional, así como la racionalidad de los nuevos productos incorporados. Por ejemplo, se agregó un producto adicional “Programa de prevención del VIH e integración del género”, referido a la financiación de actividades de sensibilización a la transmisión de enfermedades sexualmente transmisibles y actividades destinadas a la integración de aspectos de género, sin explicar el proceso de incorporación de estas actividades que no figuraban originalmente en la MR60d. Hubiera sido importante ampliar la explicación de incorporación de este producto.

Además, el análisis costo beneficio se habría beneficiado de incluir un análisis de sensibilidad, así como la cuantificación de otros beneficios del proyecto (ej. incremento producción en área de influencia del proyecto, disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, disminución de accidentes).

Las lecciones identificadas son además en gran medida relevantes para la realidad de los proyectos implementados en Haití y están basadas en la evidencia presentada en el PCR.

PCR quality rating:

Good

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Desarrollo del sector privado mediante promoción de inversión			
	<b>Oldest</b>	—————→		<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	HA-L1078			
<b>Loan number(s)</b>	2879-GR-HA			
<b>Amount Approved</b>	US\$17,500,000			
<b>Lending Instrument</b>	Financiamiento no reembolsable			
<b>Co-financiers (if any)</b>	NA			
<b>Borrower</b>	República de Haití			
<b>Executing Agency</b>	Centro de Facilitación de las Inversiones (CFI) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			
<b>Sector/Subsector</b>	Trade/ export and investment promotion			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	Estimated Operational Close (EOC): 29 Dec 19			
<b>Actual Closing date</b>	Operative Close (COO): 18 Dec 20			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$17,500,000 (IDB US\$17,500,000, GOH US\$-)	US\$ 17,471,588.95 (IDB US\$ 17,471,588.95, GOH US\$-)		
<b>Loan/Grant</b>	US\$17,500,000	US\$ 17,471,588.95		
<b>Co-financing</b>	US\$-	US\$-		
<b>Cancelled amount</b>	US\$-	US\$-		

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactory <sup>1</sup>	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Regina Legarreta	
<b>Reviewed by:</b>	Ulrike Haarsager / Chiaki Yamamoto	

<sup>1</sup> La tabla resumen del PCR le asigna "3" (satisfactorio) a la relevancia del proyecto, mientras que el texto califica la relevancia como excelente ("4").

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El proyecto tuvo un objetivo general y uno específico; ambos correctamente identificados por el PCR. De acuerdo con la propuesta de proyecto, el objetivo del programa fue “fomentar el desarrollo del sector privado en Haití, a través de la promoción de la inversión.” La propuesta también especificó que “[a] tales efectos, el programa [fortalecería] la capacidad institucional del CFI y otras entidades estatales que tienen a su cargo la promoción de la inversión, la formulación de políticas para propiciar el entorno de negocios y el desarrollo del sector privado.” Las otras entidades apoyadas serían el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco de la República de Haití y el Ministerio de Comercio e Industria.

- **Objetivo general:** fomentar el desarrollo del sector privado en Haití, a través de la promoción de la inversión.
- **Objetivo específico:** fortalecer la capacidad institucional del CFI, el MEF, el Banco de la República de Haití y el Ministerio de Comercio e Industria

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

1. *List project components (policy areas for PBLs):*

- **Componente 1. Promoción de la inversión (US\$7.500.000)**
  - Enfocado en y ejecutado por el CFI.
  - Incluyó asistencia técnica, capacitación e instalación de nuevos sistemas para fortalecimiento de la capacidad del CFI, además de subcomponentes de promoción de marca nacional y promoción de políticas.
- **Componente 2. Fortalecimiento de capacidad del sector privado (US\$8.500.000)**
  - Enfocado en el MEF, el Banco e República de Haití y el Ministerio de Comercio e Industria, y ejecutado por el MEF.
  - Incluyó la creación de una unidad de asociaciones público-privadas en el MEF y fortalecimiento de su unidad de promoción del entorno de negocios y seguimiento de proyectos de inversión. También incluyó la puesta en marcha del buró de información crediticia localizado en el Banco de la República de Haití. Por último, financió el trabajo del Centro de Desarrollo de la Empresa y el Empresariado del Ministerio de Comercio e Industria y apoyó la ejecución de dos programas del BID destinados al desarrollo de las PYME.
- Administración, Seguimiento y Evaluación: US\$1.275.000
- Auditoría: US\$125.000; e Imprevistos: US\$100.000

2. *Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

El proyecto no fue formalmente modificado. Alcanzó elegibilidad en octubre de 2013 y elegibilidad para el primer desembolso en diciembre de 2013. Los cambios registrados en el PMR enero-diciembre 2013 son referencias válidas para el reporte de resultados.

El PCR no reportó cambios en la matriz de resultados entre aprobación y elegibilidad. Cabe notar, sin embargo, que OVE observó discrepancias en la matriz de resultados reportada en la propuesta de préstamo y la reportada el PMR del ciclo enero-diciembre 2013 (correspondiente a elegibilidad+60 días). Notamos también que la matriz de resultados reportada por el PMR al cierre de la operación (PMR enero-junio 2020) corresponde con la matriz de resultados incluida tanto en la propuesta de proyecto aprobada como con la reportada por el PCR, pero no con las matrices reportadas en los PMRs correspondientes a los ciclos enero-diciembre 2013 a enero-junio 2019 (ver Cuadro 1). Cabe notar que, si bien estos PMRs intermedios contienen matrices de resultados diferentes a la de aprobación y cierre, no reportaron resultados observados. Estos aparecen hasta enero-diciembre 2019, cuando el PMR de nuevo incluyó los indicadores de la matriz original.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

Cuadro 1. Indicadores de resultados del proyecto

Aprobación / Cierre	PMR enero-diciembre 2013
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de empresas contactadas por el CFI al cabo de un plazo de 12 meses.</li> <li>2. Aumenta el número de empresas que reciben servicios del CFI durante 12 meses.</li> <li>3. Porcentaje de empresas que perciben los servicios del CFI y están satisfechas con los servicios de dicho centro.</li> <li>4. Número de instituciones (organismos del gobierno central, gobiernos departamentales y municipalidades) conectadas al Sistema Nacional para efectuar el seguimiento de los proyectos de inversión.</li> <li>5. Cantidad de proveedores de datos que se incluyen en el buró de información crediticia.</li> <li>6. Porcentaje de préstamos bancarios que se incluyen en el buró de información crediticia.</li> <li>7. Porcentaje de cooperativas de crédito y préstamos de instituciones microfinancieras que utilizan el buró de información crediticia.</li> <li>8. Tasa de desembolso de los proyectos que cuentan con apoyo del Ministerio de Comercio e Industria.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de empresas interesadas en invertir en Haití que han sido acompañadas por el CFI.</li> <li>2. Número de nuevos servicios puestos a disposición de la CFI para inversores potenciales.</li> <li>3. Número de proyectos PPP financiados.</li> <li>4. Número de proyectos de ley (parlamento) o reglamentos (consejo de ministros) con el consenso de los distintos ministerios presentados.<sup>2</sup></li> <li>5. Número de proyectos IPS seguidos.<sup>3</sup></li> <li>6. Número de consultas con Instituciones Financieras en la Agencia de Evaluación Crediticia de acuerdo con los estándares internacionales respondidas.<sup>4</sup></li> <li>7. Número de Micro-Pequeñas-Medianas empresas que han sido apoyadas por la CDEE para el desarrollo de su plan de negocios orientado a generar mayor competitividad y acceso al crédito en la lógica de la cadena de valor local que debe contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo.<sup>5</sup></li> </ol>

En cuanto a nuevos indicadores de resultados agregados al momento de cierre del proyecto, el PCR incluye los siguientes (además de dos indicadores de impacto):

1. Porcentaje de empresas extranjeras asistidas por el CFI que han realizado una inversión
2. Porcentaje de empresas extranjeras asistidas por el CFI que han realizado una reinversión
3. Volumen del portafolio total de las instituciones microfinancieras que está registrado en el buró de información crediticia

#### 5. RELEVANCE

El PCR menciona una calificación de excelente para la relevancia del proyecto, pero le asignó una calificación numérica de 3 (correspondiente a satisfactorio). OVE asignó una calificación de **parcialmente insatisfactorio** a la relevancia del proyecto con base en lo discutido a continuación.

##### 1. Alignment of project objective with the country's development needs:

El PCR establece una clara alineación del proyecto con las prioridades de desarrollo del país identificadas por el gobierno en el Plan de Levantamiento y Desarrollo de Haití. Este buscaría el levantamiento económico para la restauración de los ciclos económicos y financieros, el fortalecimiento de la producción nacional, y el reforzamiento institucional. Para esto, el plan identificó

<sup>2</sup> El resultado asociado a este indicador en el PMR es el incremento de nuevas leyes o reglamentos para mejorar el clima de negocios, por lo que OVE interpreta este indicador como número de proyectos de ley o reglamentos *relacionados con el mejoramiento del clima de negocios* presentados al parlamento o consejo de ministros, respectivamente con el consenso de los ministerios relevantes.

<sup>3</sup> Relacionado con el resultado “Sistema de seguimiento (construcción y seguimiento del presupuesto y materia de IPs[?]) y evaluación (exante/ expost) de inversiones públicas establecido y capaz de proporcionar información.”

<sup>4</sup> Relacionado con el resultado “Poner en funcionamiento el buró de crédito para permitir a las Instituciones Financieras utilizar una agencia de evaluación crediticia establecida de acuerdo con los estándares internacionales desarrollado por IFC.” OVE interpreta que la mencionada Agencia de Evaluación Crediticia se refiere al buró de información crediticia que, de acuerdo con la propuesta de préstamo, consistiría de un sistema centralizado de información que contendría las calificaciones crediticias de todas las personas naturales y empresas de Haití.

<sup>5</sup> Relacionado con el resultado “Incremento en el número de Micro-Pequeñas-Medianas empresas que han sido apoyadas por el CDEE [Centro de Desarrollo Empresarial y Emprendimiento del MEF] para el desarrollo de su plan de negocios orientado a crear una mejor competitividad y acceso al crédito en la lógica de la cadena de valor local que debe contribuir al crecimiento económico y creación de empleo.”

## 5. RELEVANCE

como clave aumentar la inversión extranjera directa y tener un sistema financiero capaz de responder a las necesidades de los inversionistas.

En cuanto a las necesidades del país, el PCR identifica la necesidad de romper el ciclo de dependencia de la ayuda externa y lograr un crecimiento sostenible, para lo cual, Haití “*necesitaba generar mayores recursos a través del desarrollo del sector privado local e intensificar la integración con los mercados internacionales*”. Esto generaría un incremento de IED que estimularía la industria local y crearía empleo y conocimiento. Al mismo tiempo, el PCR señala brechas relacionadas con el clima de negocios reflejadas en el pobre desempeño del país en indicadores internacionales como el *Doing Business* del Banco Mundial y el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

Tanto la propuesta de préstamo como el PCR argumentan que la creación de centros de promoción de inversiones ha probado ser beneficiosa para mejorar el clima de negocios y, por tanto, para atraer inversión extranjera directa. Además, el proyecto abarcó otros temas importantes para el mejoramiento del clima de negocios, incluyendo fortalecimiento institucional de agencias clave y la creación de un buró de información crediticia.

En este sentido, OVE considera que el objetivo de promover la IED en el país en Haití se alinea con las necesidades del país. Sin embargo, como señala en el punto 3, tiene reservas en cuanto a la lógica vertical del proyecto relacionadas con el objetivo de hacerlo a *través del fortalecimiento del CFI y otras unidades de promoción de inversiones en Haití*.

### 2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

El PCR muestra la alineación de los objetivos del proyecto con los de las estrategias de país del Banco en Haití 2011-2015 y 2017-2021 en el Cuadro 2. OVE concuerda con este análisis.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

El PCR señala que el proyecto siguió una lógica vertical clara y las acciones propuestas fueron consistentes con el diagnóstico y situación de Haití, así como con el objetivo de fortalecer el desarrollo del sector privado a través de la promoción de la inversión (utiliza el Cuadro 3 para ilustrarlo).

Por otro lado, reporta una falla que afecta la relevancia del proyecto: “*en opinión del equipo ejecutor, una lógica vertical enfocada solamente en la agencia de facilitación podría haber tenido un mayor alcance...*” Más adelante, recomienda para el futuro, “*trazar entre el equipo del BID y el del gobierno un árbol de los problemas a resolver con el proyecto. Revisar juntos la lógica vertical para asegurarse que la teoría de cambio es clara y que el proyecto responde a problemas específicos de una manera que es factible para la capacidad instalada en el país...*”

Por su parte, OVE identificó dos fallas en la lógica vertical y el diseño del proyecto, incluyendo la señalada por el PCR sobre la discordancia entre la complejidad del proyecto y la capacidad de ejecución del país:

#### 1. No es claro que en el contexto de Haití, el fortalecimiento del CFI y otras agencias lleve a mejorar el clima de negocios y con ello atraer más IED.

Como indica el Cuadro 3, el diagnóstico del sector incluyó “*limitaciones en el sector público o privado que no [permitían] mejorar el clima de negocios y con ello atraer IED.*” La relación entre esto y la causa y solución propuestas --capacidad limitada del CFI, y creación de capacidades para el CFI, respectivamente-- no es clara, pues no se acompaña de un análisis

## 5. RELEVANCE

exhaustivo de las posibles causas de las fallas en el clima de negocios ni una argumentación de cuáles eran importantes y factibles de abordar.<sup>6</sup>

Por otro lado, OVE reconoce que el objetivo aprobado del proyecto fue fomentar el desarrollo del sector privado en Haití, a través de la promoción de la inversión, y que esto se buscaría fortaleciendo capacidad institucional del CFI, el MEF, el Banco de la República de Haití y el Ministerio de Comercio e Industria. Aun así, señala que la propuesta no revisa las condiciones necesarias (incluyendo aspectos fundamentales como la adecuación del marco normativo, la aplicación imparcial de la ley o la estabilización política y social) para que unidades de fomento de inversiones y de APPs como las propuestas, sean efectivas. Esta revisión resulta especialmente importante en vista de la experiencia poco satisfactoria para Haití con seis agencias de promoción de inversión (API)s que precedieron al CFI, pues habría permitido identificar y justificar las acciones en las que enfocar el apoyo de esta operación. Cabe notar que esta observación de OVE está en línea con el señalamiento hecho por algunos *stakeholders* al cierre del proyecto que consideraron que para alcanzar un impacto significativo es necesario hacer más para ofrecer apoyo al sector privado (por ejemplo, acciones en el sector legislativo) y obtener una mejor respuesta de varios actores.

### 2. El tamaño y complejidad del proyecto no se adecuaron a la capacidad de las agencias ejecutoras.

El proyecto tuvo dos agencias ejecutoras y actividades en al menos ocho subcomponentes que involucraban al menos seis unidades de cuatro agencias gubernamentales diferentes. Además, el tipo y alcance de las actividades abarcó desde la puesta en marcha de un buró de crédito en el banco central hasta mecanismos de promoción de PPPs tanto en el CFI como en el MEF que deberían de actuar en coordinación. Al mismo tiempo, fuera de incluir actividades de fortalecimiento institucional, la propuesta de préstamo no presentó una explicación detallada de por qué y cómo ejecutaría exitosamente todas estas actividades, lo cual es particularmente relevante en el contexto de limitada capacidad institucional de Haití que no resulta totalmente mitigada con las complejas actividades proyecto.

El proyecto tampoco hizo un análisis de las dinámicas de poder dentro y fuera de las instituciones que le permitiera identificar obstáculos relacionados con la economía política y necesidad de coordinación entre instituciones.

El equipo de proyecto aclaró durante el proceso de validación del PCR, que la decisión de dirigir el préstamo a diferentes actores del sistema se basó en la experiencia con otros países de la región. Sin embargo, en retrospectiva, considera que enfocarse en un solo actor resultaba más adecuado, por lo que ajustó la calificación de relevancia. OVE concuerda con la valoración del PCR sobre la necesidad trabajar sobre un problema más acotado que

<sup>6</sup> El proyecto menciona la presencia de fallas de información para posibles inversionistas que podrían ser atendidas por un organismo promotor de inversiones o un buró de información crediticia, pero no las contrasta con otras posibles causas.

La evidencia de un análisis de este tipo es limitada en esta operación. El análisis presentado en la propuesta del préstamo HA-L1133 (continuación del HA-L1078) muestra avances en este sentido. Por ejemplo, sugiere que “[e]n Haití, la IED se ve afectada principalmente por: (i) altos costes de transacción; (ii) la mala percepción del país ante el exterior y el mal clima de negocios; (iii) procesos administrativos complejos; (iv) la falta de insumos locales; y (v) la baja institucionalidad de las Agencias de Promoción de Inversiones (API) que limita su efectividad para atraer empresas extranjeras” y que “[a]junado a lo anterior las empresas extranjeras no tienen acceso a información y no encuentran en el sector privado local los insumos que requieren”. La propuesta de dicho préstamo también señala que “ante los desafíos de contexto y para aprovechar las oportunidades existentes, el acceso a servicios técnicos especializados de las API es clave para reducir los costos de transacción [de los potenciales inversionistas extranjeros].”

## 5. RELEVANCE

permite ofrecer una solución menos compleja, además de la utilidad de un árbol de problemas para identificarlo. Con relación a esto, OVE agrega que la propuesta de proyecto debe de surgir del análisis detallado de las causas y posibles soluciones a los problemas identificados.

En resumen, OVE consideró que el objetivo del proyecto se alineó tanto con las necesidades y prioridades del país como con la estrategia de país del Banco. Sin embargo, identificó fallas en la lógica vertical del proyecto y en la adecuación de su diseño a la realidad del país. Esto afectó la calificación de relevancia, a la que OVE asigna **parcialmente insatisfactorio**.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

La valoración del PCR se basó en el cumplimiento de los resultados esperados medido por los indicadores establecidos en la propuesta de préstamo. Además, ante la falta de una evaluación de impacto, presentó un análisis de atribución basado en teoría. Por último, reportó resultados imprevistos que incluyeron algunos de los indicadores establecidos en el PMR de elegibilidad+60 días. Con base en esto, el PCR asignó una calificación de **satisfactorio** a la efectividad del proyecto. OVE no concuerda con esta calificación y asigna **parcialmente insatisfactorio** a la efectividad del proyecto de acuerdo con lo discutido a continuación.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

Como se menciona en la sección 3, las modificaciones presentadas en el PMR enero-diciembre 2013 son referencias válidas para este análisis. Sin embargo, a pesar de que dicho PMR incluyó un nuevo conjunto de indicadores relacionados con el proyecto (ver sección 4), no hubo un seguimiento consistente en PMRs posteriores a la matriz de indicadores modificada. El PCR no reportó más cambios a la matriz presentada para la aprobación del proyecto que la inclusión de tres indicadores adicionales, y no presentó resultados para los indicadores correspondientes a elegibilidad + 60 días, excepto por tres indicadores que aparecen referenciados en la discusión y en la sección de resultados imprevistos. El PCR basa su evaluación de efectividad en el conjunto de indicadores presentados para la aprobación del proyecto, que coinciden con los del último PMR.

### 3. OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)

Siguiendo el PCR, OVE considera los indicadores originalmente aprobados para el análisis de efectividad, y los complementa con uno de los indicadores adicionales propuestos por el PCR (dos de los tres indicadores adicionales propuestos por el PCR no fueron tomados en cuenta por OVE). Además, al igual que el PCR, OVE no toma en cuenta el indicador “Tasa de desembolso de los proyectos que cuentan con apoyo del Ministerio de Comercio e Industria” pues el PCR señala que este indicador no está relacionado con ningún producto del proyecto, ni tampoco está alineado con la lógica vertical, sino que fue originalmente incluido porque el proyecto iba a financiar al equipo ejecutor de dos proyectos previamente aprobados. Esto no sucedió.

El Cuadro 2 actualiza el Cuadro 6 del PCR (Matriz de resultados obtenidos) incorporando notas sobre metas y atribución (el cuadro omite los medios de verificación que están listados en el Cuadro 6 del PCR). El Cuadro también presenta la información del PMR enero-diciembre 2013 para los indicadores con información disponible, aunque esta no se toma en cuenta para la calificación de efectividad de OVE sino se menciona por estar relacionada con algunos resultados que el PCR clasifica como imprevistos. Todos los resultados corresponden al objetivo específico único de

## 6. EFFECTIVENESS

fortalecer la capacidad institucional del CFI, el MEF, el Banco de la República de Haití y el Ministerio de Comercio e Industria.

Cabe notar que, durante el proceso de validación, el equipo de proyecto hizo aclaraciones sobre los dos indicadores adicionales que OVE no tomó en cuenta: *porcentaje de empresas extranjeras asistidas por el CFI que han realizado una inversión* y *porcentaje de empresas extranjeras asistidas por el CFI que han realizado una reinversión*.

El equipo aclaró que las metas propuestas para estos indicadores se basan en la evaluación de la efectividad de las actividades de promoción de inversión realizada por Volpe Martincus, Carballo, & Blyde en 2020 para CINDE (Costa Rica) y Uruguay XXI (Uruguay). El PCR estableció las metas tomando el límite superior del rango en el que los autores colocan el aumento estimado en la probabilidad de que una firma multinacional esté presente (inversión) o abra una filial (reinversión) en estos países, asociado a la existencia de sus agencias de promoción de inversión. El aumento se mide en puntos porcentuales y los límites superiores de los rangos estimados por Volpe et al son 22 para inversión y 12 para reinversión.

El PCR calcula las probabilidades de inversión y reinversión como el porcentaje de empresas asistidas por el CFI que realizaron cada una de estas actividades, obteniendo un 37 y 43%, respectivamente. El equipo señala que no existen datos anteriores a la intervención del BID sobre el número de empresas atendidas por el CFI, pero argumenta que el número era “muy bajo” por los pocos servicios que ofrecía el CFI. Con esto, el aumento en puntos porcentuales en la probabilidad de inversión y reinversión sería cercano a 37 y 43 puntos porcentuales, respectivamente, mucho mayor que las metas de 22 y 12.

A pesar de esto, OVE mantiene que los indicadores propuestos, si bien son relevantes, no son aceptables para el análisis de efectividad porque no hay suficientes datos preintervención y porque no son comparables con los resultados de Volpe et al.

La falta de datos implica que no se puede observar el aumento en las probabilidades de inversión y reinversión. A pesar de que el equipo de proyecto señala que el número de empresas atendidas era bajo antes del proyecto, no necesariamente era cero. Adicionalmente, los porcentajes reportados por el PCR resultan de números pequeños de empresas: de 19 atendidas, 7 empresas invirtieron por primera vez, mientras que de 7 atendidas, 3 reinvertieron. Con un número aún más pequeño de empresas atendidas, es posible que los porcentajes en la línea de base hubieran sido altos, resultando en cambios pequeños o negativos (por ejemplo, una empresa invirtiendo de dos atendidas resultaría en una línea de base de 50%).

Más importante que esto, las estimaciones presentadas por Volpe et al controlan por otras fuentes de variación en la probabilidad de invertir que pueden confundirse con el efecto de la API. Estos incluyen características de la empresa atendida, sector y año, entre otros. Los indicadores del PCR no permiten estos controles. El equipo de proyecto presenta datos similares (sin controles) para Uruguay y Costa Rica, señalando que los porcentajes son menores que en Haití. Sin embargo, esto podría deberse a la cantidad de observaciones y a otros factores que hacen que las experiencias de los países no sean comparables.

*OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)*

**Cuadro 2. Matriz de resultados obtenidos (OVE)**

## 6. EFFECTIVENESS

	Indicador	Unidad de med.	Línea de base	Año línea de base	Meta	Valor alcanzado	% alcanzado	Notas sobre metas y atribución
Indicadores PCR								
1	Número de empresas contactadas por el CFI al cabo de un plazo de 12 meses	#	0	2012	600	799	100%	De acuerdo con el PCR, antes del proyecto, el CFI no tenía un sistema de gestión de relaciones con clientes y la falta de automatización dificultaba que las empresas fueran contactadas oportunamente. Con base en esto, atribuye el resultado al proyecto.
2	Aumenta el número de empresas que reciben servicios del CFI durante 12 meses	%	42 empresas	2012	44	63	100%	<p>La meta de 44 empresas (dos más que la línea de base) resulta poco ambiciosa.</p> <p>En cuanto a atribución, el PCR señala únicamente que todas las empresas que recibieron un servicio del CFI fueron registradas y que antes del proyecto, no había un catálogo de servicios para ofrecer a las empresas. Si bien es posible que la disponibilidad de un catálogo contribuyera al aumento observado, el PCR no provee más evidencia o argumentos que sugieran de hecho fue así. Adicionalmente, es posible que el aparente aumento en el número de empresas que recibieron servicios se deba a un aumento en el registro de estas.</p>
3	Porcentaje de empresas que perciben los servicios del CFI y están satisfechas con los servicios de dicho centro	%	10%	2012	50%	78%	100%	Los resultados provienen de dos encuestas de satisfacción dirigidas a clientes del CFI. La primera fue hecha en 2012; la segunda, en 2019. El PCR menciona una “atribución teórica” a la mejora en la satisfacción reportada con base en una comparación antes y después. Sin embargo, no presenta más argumentos relacionando los cambios implementados y los resultados observados.
4	Porcentaje de empresas extranjeras asistidas por el CFI que han realizado una inversión*	%	0	2012	22%	37%	NA	OVE no consideró estos indicadores para el análisis de efectividad ni calculó su porcentaje de alcance (ver punto 3)
5	Porcentaje de empresas extranjeras asistidas por el CFI que han realizado una reinversión*	%	0	2012	12%	43%	NA	

## 6. EFFECTIVENESS

6	Número de instituciones (organismos del gobierno central, gobiernos departamentales y municipalidades) conectadas al Sistema Nacional para efectuar el seguimiento de los proyectos de inversión	#	0	2012	9	6	67%	Si bien no alcanzó la meta, el PCR relaciona el aumento en el número de instituciones conectados antes y después del proyecto al hecho de que este financió la implementación de un Sistema Nacional para poder llevar a cabo el seguimiento.
								El PCR relaciona el aumento con el financiamiento, por parte del proyecto, del sistema, el software y la plataforma que permitió el registro de los proveedores.
7	Cantidad de proveedores de datos que se incluyen en el buró de información crediticia	#	0	2012	50	16	32%	
8	Porcentaje de préstamos bancarios que se incluyen en el buró de información crediticia	%	0	2012	100%	100%	100%	
9	Porcentaje de cooperativas de crédito y préstamos de instituciones microfinancieras que utilizan el buró de información crediticia	%	0	2012	50%	9%	18%	El PCR señala que el proyecto financió el sistema, el software y la plataforma que permitió el registro de los datos de proveedores, que es obligatorio.
10	Volumen del portafolio total de las instituciones microfinancieras que está registrado en el buró de información crediticia*	%	0	2012	50%	63%	100%	
11	Tasa de desembolso de los proyectos que cuentan con apoyo del Ministerio de Comercio e Industria	%	0	2012	ND	ND	NA	NA. Como señala el PCR, el indicador no está relacionado con ningún producto del proyecto, ni tampoco está alineado con la lógica vertical. De acuerdo con el PCR, el diseño original lo incluyó porque el proyecto iba a financiar al equipo ejecutor de dos proyectos previamente aprobados. Sin embargo, este ejercicio no se realizó.
PMR enero-diciembre 2013 (no considerados en la calificación de efectividad)								
12	Número de empresas interesadas en invertir en Haití que han sido acompañadas por el CFI <sup>7</sup>	#	0	2013	300	305 <sup>8</sup>	100%	La meta fue alcanzada y el PCR lista las actividades que pudieron haber contribuido a esto. Sin embargo, OVE no resalta que no es claro por qué la línea de base es cero siendo que el CFI existe desde 2006. La propuesta de préstamo menciona que el

<sup>7</sup> Para este indicador, OVE tomó la información presentada en el Gráfico 4 del PCR, "Empresas que recibieron servicios del CFI (2014-2018)". Bajo el supuesto de que una misma empresa no recibió servicios del CFI más de una vez durante 2014-2018 y definiendo "acompañadas" como "haber recibido un servicio del CFI", la gráfica muestra 305 empresas acompañadas durante el periodo.

<sup>8</sup> Información del Gráfico 4 del PCR, "Empresas que recibieron servicios del CFI (2014-2018)".

6. EFFECTIVENESS								
								organismo había sido poco eficaz hasta el momento, pero no establece que no acompañara a ninguna empresa interesada en invertir.
13	Número de proyectos PPP financiados	#	0	2014	5	<=3 <sup>9</sup>	<=60%	No parece que haya habido proyectos financiados.
14	Número de proyectos de ley (parlamento) o reglamentos (consejo de ministros) con el consenso de los distintos ministerios presentados	#	0	2013	10	0 <sup>10</sup>	0	NA (ver nota al pie 9 y discusión abajo).

\*Indicadores agregados al cierre en azul.  
ND=no disponible. NA=no aplica.

Con base en los resultados reportados en el Cuadro 2, la efectividad correspondiente al objetivo único del proyecto obtiene una calificación de **parcialmente satisfactorio** al haber cumplido poco menos de dos tercios de sus metas (63% tomando en cuenta únicamente los indicadores utilizados por el PCR excepto por los indicadores 4 y 5). Al haber un solo objetivo específico, esto lleva una calificación de **parcialmente insatisfactorio** a la efectividad del proyecto.

Cabe agregar que, en la sección de resultados imprevistos del proyecto, el PCR presenta algunos resultados que se relacionan con dos de los indicadores del PMR enero-diciembre 2013. Siendo que en dicho PMR se establece una línea de base y metas para estos indicadores, OVE no considera estos resultados como imprevistos. El primero, *número de proyectos asistidos por la UGPPP que se consideran factibles para convertirse en APPs*, se relaciona con el indicador 13 del Cuadro 2. El PCR reporta tres proyectos evaluados con un puntaje de 3.5 o mayor en una escala de 5, indicando que la meta del indicador (5 proyectos financiados) no fue alcanzada. El segundo, el *número de proyectos de ley apoyados por el proyecto depositados en el Consejo de Ministros y/o reformas burocráticas a la administración fiscal y otras entidades del MEF realizadas* se relaciona con el indicador 14 y las acciones orientadas a la modernización del MEF. Si bien este indicador puede ser entendido como relacionado con un producto (*output*) y no un resultado (*outcome*), el PCR sugiere que es un indicador de sostenibilidad de las acciones de modernización del MEF apoyadas por el proyecto ya implementadas antes de ser plasmadas en leyes. En ese sentido, se refiere a un resultado. El PCR habla del logro de algunas reformas dentro de las instituciones [del MEF?] y un plan de Reforma y Modernización de la Administración Tributaria y del Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Dirección General de Presupuesto. Sin embargo, el lenguaje indica que no fue posible presentar ningún proyecto ante el parlamento debido al complejo proceso de creación y modificación de leyes combinado con el contexto político y social.

Otros resultados imprevistos mencionados son el refuerzo operativo de la Administración General de Aduanas (AGD) y el apoyo otorgado a la política comercial.

4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

<sup>9</sup> El PCR reporta que solo tres proyectos se consideraron factibles para convertirse en APPs (párrafo 2.35 del PCR), y no detalla si las APPs materializaron.

<sup>10</sup> El párrafo 2.36 del PCR sugiere que no se aprobaron proyectos de ley apoyados por el proyecto o reformas burocráticas a la administración fiscal y otras entidades del MEF. OVE entiende que estas reformas habrían estado relacionadas con mejorar el clima de negocios.

## 6. EFFECTIVENESS

En cuanto a ajustes a los productos planeados, el PMR al cierre no reporta cambios, sin embargo, OVE identificó que las listas de productos de la propuesta de proyecto y el PMR al cierre de la operación son diferentes, aunque el tipo de productos esperados es similar (ver anexo 1). La lista de productos del PMR al cierre parece estar basado en la del PMR al momento de elegibilidad+60 días, aunque también hay algunas diferencias con este documento: resalta, en primer lugar, que la matriz de cierre excluye tres de los indicadores de la matriz de elegibilidad+60 días e incluye otros. Los indicadores de producto excluidos al cierre de la operación incluyen:

1. El uso de *business intelligence* para identificar y respaldar oportunidades de inversión en tres sectores estratégicos.
2. El observatorio de clima empresarial para brindar información a potenciales inversionistas que también incluirá estadísticas sensibles a la temática de género y será desagregada por sexo creado.
3. Actores, responsabilidades y hoja de ruta de manera consensuada de cara a la creación de un sistema de seguimiento y evaluación de la inversión pública (SNIP)

Además, otros indicadores fueron ligeramente modificados. Por ejemplo, el PMR de elegibilidad+60 días menciona que la estrategia del Gobierno de Haití para la promoción del país hacia la atracción de inversión extranjera directa sería desarrollada y *aplicada* mientras que, al cierre, se elimina la palabra “*aplicada*”.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

*State source for efficiency rating in PCR: CBA, CEA, or based on PMR rating (CTOA) (see Annex to PCR Guidelines).*

El PCR midió la eficiencia del proyecto a través de un análisis **costo beneficio ex post**. Además, presentó los índices de ejecución del proyecto.

Para el análisis costo beneficio, el PCR comparó el valor presente neto (VPN) de los montos de inversión que las empresas asistidas indicaron que harían (la intención de inversión se tomó como aproximación de las inversiones que de hecho hicieron) con el costo del proyecto (US\$17.5 millones).<sup>11</sup>

Con esto, el PCR reporta lo siguientes beneficios monetarios del programa en la Tabla 2 del informe de análisis de costo beneficio ex post en anexo:

**Cuadro 3. Beneficios monetarios atribuidos al programa**

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IED atribuida al programa (millones de US\$)	2.00	4.00	5.00	7.00	6.00	4.00

El VPN calculado por el PCR con una tasa de descuento del 12% es US\$0.82 millones y la TIR del proyecto es 14%. Este cálculo apoyaría una calificación de **excelente** de acuerdo con las guías de preparación de PCRs. Sin embargo, el PCR menciona limitaciones en el análisis, principalmente relacionadas con falta de datos fuera del control del equipo de proyecto, y le asigna una calificación de **satisfactorio** a la eficiencia del proyecto.

Por su parte, OVE también asigna una calificación de **satisfactorio** a la eficiencia del proyecto. Sin embargo, lo hace con base en un análisis de exceso de costos y tiempo (*cost and time over-run analysis* o CTOA) ya que consideró que un análisis costo-beneficio no es factible.

<sup>11</sup> El análisis ajusta los datos proporcionados por el CFI sobre intención de inversión utilizando datos de inversión observada por sector del Banco Central. Cuando esta fue mayor que la estimada por los datos del CFI, el análisis utilizó los datos del Banco Central.

## 7. EFFICIENCY

A pesar de basar su análisis de eficiencia en un CTOA, OVE discute aquí algunas observaciones sobre el análisis de eficiencia presentado en el PCR que se suman a las listadas en ese documento. La más importante de estas observaciones se refiere a la validez del supuesto para el cálculo de los beneficios del proyecto, en el que se basa el análisis costo beneficio.

Comentarios al análisis costo-beneficio:

- **El cálculo del VPN presentado anteriormente supone que el costo del programa (US\$17.5 millones) se asume por completo en el año 2013, lo cual es incongruente con otros datos presentados.** El análisis muestra, en la Tabla 1 del anexo, el costo desagregado del programa por año. De acuerdo con esta tabla el costo por año del programa se asumió conforme el siguiente programa:

**Cuadro 4. Costos presentados en análisis costo-beneficio**

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Costo (millones de US\$)	0.00	0.00	7.10	6.85	3.44	0.11

Esto implicaría que los US\$2 y US\$4 millones atribuidos al programa en 2014 y 2015 se habrían dado antes de hacer cualquier gasto. Con esto, el VPN del proyecto sería mucho mayor y siempre positivo (y no sería posible calcular una TIR). Sin embargo, al mismo tiempo reflejaría un problema de atribución que pondría en duda la validez de los supuestos en los que se basa el cálculo del VPN.

Cabe notar que la tabla de costos del análisis de costo beneficio no coincide con lo reportado en el Cuadro 12 del PCR, que sí muestra gastos en 2013-2015. Al tomar los beneficios supuestos del proyecto en la tabla 2 del informe de análisis costo beneficio y los costos totales anuales reportados por el PCR en el Cuadro 12, el VPN con una tasa de descuento de 12% alcanza casi US\$6.5 millones.<sup>12</sup> Sin embargo, otras consideraciones discutidas en el siguiente punto afectan también la validez del cálculo de los beneficios.

- **El contrafactual no es adecuado.** Al inicio del anexo de eficiencia, el PCR plantea que obtendrá la inversión “extra” generada por el programa al comparar los datos de intención de inversión de las empresas tratadas (la validez de este supuesto se discute en el siguiente punto) con datos de IED total por sector del Banco Central. Sin embargo, no usa los datos del Banco Central para generar un escenario contrafactual pues, como aclaró el equipo de proyecto durante el proceso de validación, a la institución no le fue posible compartirlos por restricciones de confidencialidad. En vez de esto, el PCR usa datos sobre intenciones de inversión proporcionados por las empresas a la CFI, y hace el supuesto de que las empresas tratadas no habrían realizado la inversión de no haber sido por las reformas institucionales apoyadas. Generar un contrafactual para identificar el impacto del programa, habría requerido, por lo menos, que el PCR analizara una serie más larga de datos de IED total del Banco Central para observar si había una tendencia en los datos y si esta tendencia parece cambiar con la introducción del programa. OVE reconoce, sin embargo, que existe poca disponibilidad de datos en Haití y que la serie de tiempo más larga mostraría variaciones atípicas en los años anteriores a la intervención por situaciones como el terremoto de 2010.
- **El análisis costo-beneficio se basa en un supuesto débil y las pruebas de sensibilidad indican que el resultado presentado no es robusto.** El análisis compara los costos reales

<sup>12</sup> OVE tomó los costos totales del proyecto para este análisis a pesar de que no todos se relacionan directamente con generar una mayor IED. Eliminar estos costos del análisis aumentaría el VPN calculado. Al mismo tiempo, el PCR no da información de beneficios monetarios asociados a estos costos.

## 7. EFFICIENCY

del proyecto con la intención de inversión de las empresas. Sin embargo, asumir que el 100% de la intención de inversión se materializó (ajustado únicamente por que esta intención no fuera mayor que la inversión total observada en el sector) es poco creíble. En este sentido, los análisis de sensibilidad que suponen inversiones reales menores a las reportadas como intención son especialmente relevantes. El PCR reporta que en los escenarios en que la IED total es igual o menor a 90% de la inversión supuesta en el análisis, el VPN es negativo para una tasa de descuento de 12% (la TIR es 10, 5 y -6% para los escenarios en los que se materializa el 90, 75 y 50% de la inversión, respectivamente). En el análisis de OVE con costos que se dan bajo el programa del Cuadro 12, la TIR para los escenarios con VPN positivo es muy alta (mayor a 1000% para los casos en los que la inversión materializada es mayor a 70%) debido a que los costos iniciales son pequeños con relación a los beneficios. Sin embargo, el VPN se vuelve negativo a partir del momento en que la inversión real es igual o menor a 60% de la intención de inversión.

El PCR reconoce que la falta de datos lo lleva a depender de supuestos débiles que restan validez al cálculo de los beneficios del proyecto, por lo que ajusta la calificación de eficiencia hacia abajo. OVE concuerda con esto y agrega que el supuesto en el que se basa el análisis costo beneficio – que la inversión real es igual a la intención de inversión reportada por las empresas– no solo resta validez al cálculo de eficiencia por ser poco creíble, sino que, combinado con la rápida caída en el VPN ante cambios en dicho supuesto, implica un resultado poco robusto.

Dado esto, y siguiendo las guías de elaboración de PCRs para los casos en los que los análisis costo-beneficio y costo-efectividad no son factibles, OVE revisó los indicadores de sobrecostos y tiempo presentados por el último PMR para un *cost and time over-run analysis* o CTOA. Además, tomó en cuenta los reportes de atrasos en la ejecución de las actividades del proyecto hechos por el PCR. Los índices de desempeño de costos, tiempo y desembolsos asignan al proyecto calificaciones de **satisfactorio**. Por otro lado, el PCR reporta atrasos en la ejecución debido a cambios por el clima político y rotación de personal dentro de las unidades ejecutoras, además de falta de equipo necesario. Sin embargo, estos fueron resueltos. Por lo tanto, OVE asigna una calificación de **satisfactorio** a la eficiencia del proyecto.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR presenta un análisis de las condiciones necesarias para la continuación de los resultados y los riesgos que impedirían que se dieran estas condiciones.

En primer lugar, el PCR se refiere a riesgos de sostenibilidad relacionados con la capacidad técnica e institucional por parte de las agencias apoyadas y menciona que el principal mitigante de estos riesgos sería la capacidad institucional que se desarrolló con el proyecto. OVE concuerda con esta valoración, aunque señala que la alta rotación de personal asociada a los riesgos políticos discutidos más adelante puede también reducir la capacidad generada si los cuadros técnicos beneficiados son reemplazados rápidamente. Esta debe de ser prevista y mitigada en contextos como el de Haití.

Otros aspectos económicos, sociales y políticos que generan riesgos de sostenibilidad para los resultados del proyecto son discutidos en el Cuadro 14 del PCR. Este presenta riesgos identificados en el reporte de monitoreo (PMR) e indica si se materializaron. De los 11 riesgos identificados por el PMR, 7 se materializaron; 5 habiendo sido clasificados como de alto impacto sobre los resultados del proyecto. OVE resalta los siguientes:

- El CFI no fue transferido a la oficina del primer ministro como originalmente se planeó para darle mayor autoridad.

## 8. SUSTAINABILITY

- Inestabilidad económica y política que llevara a alta rotación de funcionarios en el gobierno y en el CFI, y por lo tanto a:
  - Atrasos en su ejecución y terminación.
  - Desaprobación y pérdida de responsabilidad en los objetivos del proyecto.
- El proyecto destacó la necesidad de que el CFI encuentre alternativas para el financiamiento de sus actividades. Sin embargo, las lecciones aprendidas especificadas en el PCR señalan que, aunque al final de la operación, la asignación presupuestaria vio un aumento moderado del 10%, fondos provenientes del tesoro público están lejos de poder garantizar un nivel de operacionalización adecuado para la misión del CFI.

OVE agrega que la inestabilidad económica y política de Haití genera no solo importantes limitaciones de continuidad de presupuesto, pérdida de personal clave y bajo interés/prioridad del proyecto ante la necesidad de responder a demandas más apremiantes ocasionadas por las crisis, sino una pérdida de la confianza de los inversionistas que se hubiera generado con el proyecto. Al momento de preparación la validación del PCR, la inestabilidad política había escalado a niveles insostenibles con el asesinato del presidente Jovenel Moïse en julio de 2021, y la crisis política se veía agravada tanto por la pandemia de COVID-19 como por un terremoto de 7.2 grados de magnitud y una tormenta tropical sufridos por Haití en agosto de 2021.

En operaciones de financiamiento no reembolsable, en las que no hay recursos de contrapartida del gobierno y no garantizar la continuidad del proyecto es menos costoso que un financiamiento reembolsable, asegurar la apropiación del proyecto y mitigar riesgos políticos se vuelve particularmente relevante.

Durante el proceso de validación, equipo de proyecto señaló una serie de factores mitigantes a los riesgos de continuación de los resultados señalados anteriormente. OVE destaca los siguientes:

1. El proyecto del BID HA-L1133 “Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Privados a través de la Inversión Extranjera”, aprobado en 2019, contempla la continuidad del apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional del CFI para atraer inversiones en el país. Entre otras cosas, financió la contratación a través de concurso público de méritos de 12 nuevos funcionarios del CFI y, ante la falta de contrapartida local, se financiarán sus salarios durante los próximos cinco años de vida del proyecto. Cabe notar que la propuesta de préstamo de este proyecto menciona la importancia del apoyo sostenido de multilaterales para fomentar buenos resultados en las API de Nicaragua, Ruanda y Costa Rica en circunstancias adversas, política y coyunturalmente.
2. A pesar de los problemas socioeconómicos del país (terremoto, inestabilidad política, inseguridad escalada, alta volatilidad del tipo de cambio, etc), la directora general del CFI, se mantuvo en su cargo por más de 5 años y colaboró directamente con el equipo de proyecto del Banco durante el diseño y ejecución de la nueva operación HA-L1133 para garantizar la continuidad de la operación anterior.
3. La unidad ejecutora del proyecto HA-L1078 se ha mantenido liderada por la misma persona, quién continuará con la ejecución del nuevo proyecto HA-L1133.
4. Fuera del CFI, el fortalecimiento del Buro de Credito (BIC) habrá contribuido a que la institución continúe brindando servicios a las instituciones financieras en Haití, como se describe en el sitio web oficial del Banco Central BRH (<https://www.brh.ht/la-brh/directions-et-unites/bureau-d-information-sur-le-credit-bic-2/>).

Sin embargo, OVE nota que los factores mitigantes señalados no incluyen cambios institucionales que aumentarían la probabilidad de que la agencia sobreviva y mantenga su capacidad operativa, como serían mudarse a la oficina del primer ministro o asegurar una financiación adecuada. En su lugar, hacen hincapié en el compromiso personal de dos líderes y el apoyo sostenido del Banco. Si bien es bueno tener un liderazgo comprometido y el compromiso del Banco para apoyar a Haití, la sostenibilidad del proyecto debe basarse en cambios institucionales que lleven al CFI a poder soportar cambios en estas posiciones o en la disponibilidad de fondos multilaterales.

## 8. SUSTAINABILITY

OVE asigna una calificación de **parcialmente insatisfactorio** a la sostenibilidad de los resultados del proyecto.

- b) *Safeguards Performance [see separate note on the requirements for each of the safeguards categories A, B, B13, C]*

En cuanto al desempeño en salvaguardias, el proyecto fue clasificado como de categoría “C”, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) y el instrumento de clasificación de salvaguardias. Esto debido a que no se esperaba que las actividades financiadas tuvieran impactos directos ni considerables sobre el medio ambiente, ni sobre los recursos naturales del país. El PCR no hace referencia a ningún impacto de este tipo. OVE no tiene comentarios al respecto.

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

La relevancia del proyecto fue calificada por OVE como parcialmente insatisfactoria a pesar de su alineación con la estrategia del BID con Haití y prioridades del país. OVE identificó fallas en cuanto a la alineación con las principales necesidades de desarrollo de Haití que a su vez se tradujeron en fallas en la lógica vertical y diseño del proyecto.

La efectividad del proyecto fue calificada por OVE como parcialmente insatisfactoria en vista de los resultados observados a través de algunos indicadores y la falta de datos sobre el desempeño del proyecto medida por otros indicadores.

La falta de datos llevó al análisis de eficiencia del PCR (basado en análisis costo-beneficio) a depender de supuestos débiles que restan validez del cálculo de los beneficios del proyecto e implican un resultado poco robusto. OVE consideró que los análisis costo-beneficio y costo-efectividad no son factibles para este caso, por lo revisó los indicadores de sobrecostos y tiempo presentados por el último PMR para un *cost and time over-run analysis* o CTOA. Con base en este análisis, asignó una calificación de satisfactorio a la eficiencia del proyecto.

Por proyecto, OVE dio una calificación de parcialmente insatisfactorio a la sostenibilidad de los resultados del proyecto debido a la gran inestabilidad política que amenaza los resultados obtenidos además del atractivo de Haití como destino de proyecto extranjera directa. Si bien la nueva operación HA-L1133 ha dado continuidad al proyecto y ha mitigado los riesgos de sostenibilidad de los resultados, OVE señaló la falta de cambios institucionales que aseguren esta sostenibilidad en el largo plazo.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

El PCR asigna una calificación de satisfactorio al desempeño del Banco con base en los resultados de la encuesta de cierre de proyecto realizada a los socios del gobierno y del CFI. Siguiendo las guías de elaboración de PCRs, OVE considera aspectos de “calidad a la entrada” (calidad técnica, atención a salvaguardas y aspectos fiduciarios, atención a aspectos institucionales, suficiencia del análisis de riesgo, diseño del monitoreo y evaluación) y “calidad de la supervisión” (resolución de problemas de diseño e implementación, adherencia a requerimientos fiduciarios y de salvaguardas, implementación del plan de monitoreo y evaluación). Con base en esta valoración, OVE asigna una calificación de **parcialmente insatisfactorio** al desempeño del Banco en el proyecto.

*Quality of preparation: parcialmente insatisfactorio*

La preparación del proyecto tuvo aspectos positivos:

## 10. BANK'S PERFORMANCE

- El proyecto estuvo alineado con las prioridades del gobierno de Haití.
- La clasificación de E&S fue adecuada.
- El diseño del proyecto consideró la necesidad de ajustar las actividades a la capacidad técnica en algunas dependencias del gobierno, e incluyó acciones de capacitación y acompañamiento técnico por parte del Banco. En este sentido, el proyecto tuvo una mezcla adecuada de financiamiento y asistencia técnica, aunque OVE señala más abajo, áreas de mejora relacionadas con este punto.
- El proyecto tiene complementariedades con otros proyectos del BID: *Caracol Industrial Park, Partial Guarantee Fund Credit Facility for Haiti's small productive sector, SME Business Development Services, Local Value Chains Strengthening in Haiti's northern development pole.*

Sin embargo, el PCR identificó áreas de mejora que son complementadas por OVE. OVE considera que algunas de ellas son importantes, incluyendo las fallas en el análisis de economía política y las fallas en el diseño de las actividades de monitoreo y evaluación:

- El proyecto se habría beneficiado de un análisis más profundo de las causas principales del problema que buscaba resolver (IED menor al potencial) que soportara una lógica vertical más clara y por tanto las actividades propuestas.
- La preparación del proyecto no consideró un análisis profundo de la economía política y las dinámicas de poder dentro y fuera de las instituciones involucradas que podrían afectar la implementación. Esto es especialmente importante por tratarse de un proyecto de fortalecimiento institucional.
- El diseño del proyecto falló en identificar o mitigar riesgos importantes relacionados con la inestabilidad política del país y la consecuente rotación de funcionarios en el gobierno.
- La complejidad del proyecto no se ajustó a la capacidad técnica e institucional del país y las agencias ejecutoras. Como señala el PCR, una intervención más acotada podría haber sido más efectiva.
- El proyecto resultó ambicioso en cuanto a los tiempos contemplados para la ejecución.
- Las actividades de monitoreo y evaluación no fueron detalladas y no se identificaron las acciones necesarias en el diseño (cuadro 15 del PCR, Principales Hallazgos y Recomendaciones).
- Hay algunos problemas con los indicadores de resultados.
  - Algunos indicadores de resultados no son claros. OVE hizo supuestos y aclaraciones para interpretar los indicadores 4, 6 y 7 del PMR de elegibilidad+60 días detallados en los pies de página del Cuadro 1.
  - Otros indicadores parecen incompletos o inadecuados. Por ejemplo, el número de consultas con instituciones financieras en la Agencia de Evaluación Crediticia respondidas no da suficiente información sobre el funcionamiento del buró de crédito; si las respuestas no son adecuadas o no contienen la información buscada, mientras. Este indicador no se utilizó en el PCR, pero los indicadores utilizados (por ejemplo, porcentaje de préstamos bancarios que se incluyen en el buró de información crediticia) tampoco dan información sobre el funcionamiento y la calidad de información del buró.

*Quality of implementation: parcialmente insatisfactorio*

Los resultados de la encuesta de satisfacción presentados en el PCR se enfocan en aspectos de calidad de implementación. En este sentido, resaltan los reportes satisfactorios relacionados con la flexibilidad y adaptabilidad del Banco al contexto cambiante y obstáculos de implementación. El PCR menciona, por ejemplo, que el BID "tuvo que brindar un apoyo sustancial en la gestión de contratos para ayudar a reducir las demoras en la ejecución y permitió que la operación se cerrara en un plazo razonable."

Dentro de los problemas de implementación, OVE resalta las discrepancias en las matrices de resultados de elegibilidad + 60 días y la del cierre de la operación, así como la falta de datos en los

## 10. BANK'S PERFORMANCE

PMRs intermedios a la aprobación y cierre de la operación. No es claro que el proyecto haya tenido un adecuado monitoreo de resultados a lo largo de su implementación.

*Agreement with Management rating:*

OVE no concuerda con la calificación del PCR. Asigna una calificación de **parcialmente insatisfactorio** al desempeño del Banco en el proyecto ante fallas reflejadas en defectos de diseño del proyecto y de las actividades de monitoreo y evaluación.

*OVE rating: parcialmente insatisfactorio*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR calificó el desempeño del prestatario como **satisfactorio** “[c]onsiderando las diversas limitaciones inherentes a la capacidad institucional de los diversos organismos públicos del país [...], así como los esfuerzos realizados por parte del ejecutor para llevar a cabo los componentes del préstamo, así como el sentido de autocrítica del ejecutor en cuanto a su desempeño durante la ejecución del proyecto.” Sin embargo, señala, entre otras cosas, las siguientes fallas:

- Solo el 58% indicaron que la apropiación y el compromiso hacia el proyecto por parte de los socios en los sectores público y privado fueron “Satisfactorio” o “Muy satisfactorios”. Debido, en parte, a la falta de entendimiento de los roles en un inicio. El sector privado percibió que el sector público no comprendió totalmente los estándares de las sociedades en las cuales se tiene la participación del sector privado y sintieron que hizo falta una mayor sensibilización y capacitación.
- Los tiempos de ejecución fueron largos y solo la mitad de los socios encuestados estuvo satisfecha con la solución de problemas de ejecución. Ambos problemas se asociaron a ineficiencias en la cadena de mando.
- Poco conocimiento del diseño original del proyecto debido a la alta rotación de funcionarios.
- Solo poco más de la mitad de los encuestados creyeron que el cumplimiento del plan de monitoreo y evaluación fue satisfactorio.

*Agreement with Management rating:*

Si bien OVE reconoce las limitaciones a la capacidad institucional y la capacidad de autocrítica del prestatario, ante estas fallas, califica el desempeño del prestatario como **parcialmente insatisfactorio**.

*OVE rating: parcialmente insatisfactorio*

## 12. LESSONS LEARNED

*Include an assessment of the relevance and quality of the Lessons learned section of the PCR:*

En la sección IV, el PCR identifica lecciones aprendidas en 4 dimensiones: diseño del proyecto, coordinación de actores clave, ejecución y gobernanza del proyecto y volatilidad política económica y social. Las lecciones son relevantes y responden a los desafíos que enfrentó el proyecto a lo largo de su ciclo de vida.

En el aspecto de diseño del proyecto, OVE resalta la lección de acotar los problemas y proponer acciones dirigidas. En cuanto a asegurar que el proyecto responda a una lógica vertical clara, OVE agrega que el árbol de problemas propuesto por el PCR podría complementarse con un análisis de causas principales (*root cause analysis*) que permita relacionar las acciones propuestas de los proyectos a las causas de los problemas identificados y no a sus síntomas.

OVE también apoya la recomendación del PCR sobre la importancia de incluir las actividades de monitoreo y evaluación desde la etapa de diseño.

## 12. LESSONS LEARNED

Por último, varios de los hallazgos y recomendaciones presentadas en todas las dimensiones responden a la necesidad del proyecto de adaptarse tanto a la limitada capacidad institucional de algunos actores como al ambiente de inestabilidad política, económica y social que enfrenta el país. Si bien el proyecto no fue ajeno al contexto del país e incorporó, por ejemplo, actividades de construcción de capacidades institucionales y técnicas, no fue capaz de mitigar todos los riesgos. Entre estos, estuvo el efecto de esta inestabilidad en la rotación de personal y pérdida de interés que afectarían la correcta ejecución y sostenibilidad de los resultados del proyecto a pesar de la construcción de capacidades. En el futuro, un análisis de *stakeholders* más detallado podría dar más herramientas para prever y mitigar cambios de personal, falta de coordinación etc., además de abordar otros de los hallazgos mencionados en el Cuadro 15 como la falta de interés de algunos agentes clave.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR es claro e internamente consistente. Dentro de lo posible, cita datos y evidencia cualitativa para fundamentar sus argumentos. Siguiendo las guías de preparación de PCRs, basa la evaluación en el objetivo específico del proyecto. También identifica fallas y presenta lecciones aprendidas basadas en la evidencia presentada.

Al mismo tiempo, no se adhiere a todas las recomendaciones de las guías de preparación de PCRs al presentar algunos análisis que no cubren todos los aspectos contemplados por las guías (por ejemplo, el de desempeño del Banco). OVE identificó, también, algunas limitaciones de calidad en el análisis de eficiencia.

PCR Quality Rating:	Fair
---------------------	------

## Anexo 1. Productos listados en la propuesta de préstamo y en el PCR

<b>Propuesta de préstamo</b>	<b>PCR</b>
<u>Componente 1 – Promoción de las inversiones</u>	<u>Componente 1: Promoción de inversiones</u>
<i>a. Fortalecimiento de capacidades en el CFI</i>	Instalación del sistema CRM versión avanzada para el seguimiento de las solicitudes de los inversores (con la contabilización de los posibles empleos para las mujeres)
<i>a.1. Asistencia técnica y capacitación</i>	El plan estratégico y el plan de negocios del CFI elaborados (establecimiento y ejecución de la reingeniería institucional del CFI)
Guía de acción y plan estratégico para el nuevo CFI	Nuevo marco jurídico para reforzar la capacidad del CFI elaborado
Cantidad de cursos de capacitación para el personal del CFI sobre técnicas de inversión	Equipos y herramientas tecnológicas instaladas
Cantidad de programas básicos de capacitación por año (Microsoft Office, inglés, protocolo y orientación al cliente) para el personal del CFI	La política de coordinación interinstitucional con el UGPPP para canalizar los esfuerzos del GoH en términos de asociaciones público-privadas (APP) diseñadas
Talleres para intercambiar prácticas óptimas con los organismos de promoción de las inversiones	Desarrollo de la política de coordinación interinstitucional con el sector privado haitiano (Asociaciones profesionales)
Sesiones anuales de capacitación continua para el personal sobre cómo realizar la gestión de los inversionistas y responder a las consultas	Elaboración y aplicación de la estrategia de promoción del Goh para atraer inversiones extranjeras directas
Se aprueban las directrices internas	El plan de comunicación interna y externa de CFI y sus herramientas desarrolladas
<i>a.2. Sistema de tecnología de la información</i>	La Guía de Inversión para potenciales inversores extranjeros escrita
Se instalan las herramientas tecnológicas en las oficinas	Estudios de mercado de sectores estratégicos (BPO, AGRO, TEXTIL) para promover la atracción de inversiones realizadas
Se instalarán sistemas de tecnología de la información en la oficina del CFI en Puerto Príncipe, en la oficina regional de Cap Haïtien, y en dos oficinas ubicadas en las embajadas o consulados en el extranjero.	Lead Generations programs orienta hacia los mercados (país) para la atracción de las inversiones realizadas (con la contabilización de los empleos potenciales para las mujeres)
Sistema de gestión de las relaciones con los clientes (CRM): diseño e instalación	Estudios realizados para el departamento de Estudios en soporte y/o a petición de los demás servicios del CFI destinados a atraer las inversiones realizadas (con la contabilización de los empleos potenciales para las mujeres)
El sistema de gestión de relaciones con los clientes estará funcionando en las siguientes oficinas: CFI PAP, CFI, Cap Haïtien y dos embajadas. a.3. Grupo público-privado sobre políticas	Funcionarios y miembros del sector privado capacitados
El grupo de trabajo público-privado formula un informe/documento de recomendación de políticas.	Implementación de un nuevo Catálogo de Servicios para el fortalecimiento del departamento de facilitación de CFI llevado a cabo
<i>b. Marca nacional y publicidad del país</i>	Acciones y herramientas para fortalecer el departamento de Servicio para la promoción de inversiones en el CFI proporcionado (con la contabilidad de los posibles empleos para las mujeres)
<i>b.1. Campaña de marca nacional del país</i>	
Se diseña la campaña de marca nacional del país	
Capacitación al personal del CFI e integrantes del Gobierno de Haití en la campaña de marca nacional del país	
Cantidad de menciones en la prensa extranjera/artículos en los medios de comunicación	

Cantidad de actividades de difusión para la marca nacional del país	
<i>b.2. Presencia internacional</i>	
Misiones (directas e inversas)	
Capacitación previa a misiones y ferias comerciales	
Foros de inversiones para captar inversionistas extranjeros (en Haití y en el extranjero)	
Ferias comerciales	
Guía para invertir en Haití: traducción, impresión y versiones electrónicas	
Material y artículos (unidades) promocionales de alta calidad	
<i>b.3. Promoción de políticas y facilitación de la información</i>	
Estudios	
Informe de recomendación de políticas	
Encuestas (reglamentación de empresas y enfoque sectorial)	
Base de datos a nivel de empresas	
Cantidad de notas técnicas de oportunidades de inversión en sectores estratégicos y actualizaciones	
Barómetro e informe sobre el clima de inversión extranjera en Haití	
Estudios de mercado: sectores estratégicos	
<u>Componente 2. Fortalecimiento de capacidades del sector privado</u>	Componente 2: Creación de capacidad del sector privado
<i>a. Unidad de seguimiento institucional de las inversiones</i>	Marco legal y reglamentario para las APP y las PP elaborado
Unidad equipada	Archivos PPP y PP analizados
La unidad cuenta con el personal necesario	Equipos de PPP dentro de las UIP y autoridades locales instaladas
Equipos informáticos para la plataforma, que faciliten la geolocalización de los proyectos (SNIP)	Rol del MEF para la mejora del clima de negocios definido
Plataforma con programas informáticos para facilitar la geolocalización de los proyectos de inversión	Estudios de viabilidad de proyectos de APP realizados
<i>b. Unidad de asociaciones público-privadas</i>	Desarrollo de capacidades de la unidad de clima de negocios MEF llevado a cabo
Unidad equipada	Número de proyectos de ley y / o reformas burocráticas preparadas
La unidad cuenta con el personal necesario	Los ejes de apoyo del gobierno chileno para la modernización del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) definidos
Estudios de factibilidad para las consultas específicas	Mecanismos de acompañamiento de seguimiento y evaluación del IPS establecidos
Propuesta para una ley de asociaciones público-privadas	Actualización de software para cumplir con los estándares internacionales desarrollados por IFC
Programa informático para el control financiero y seguimiento de las asociaciones público-privadas	Página web de modo PPP creada
<i>c. Unidad de promoción del clima de negocios</i>	Desarrollo e implementación de una política pública para la mejora del entorno empresarial de los empresarios haitianos.

Cantidad de marcos normativos diseñados	Apoyo al Plan de Reforma y Modernización de la Administración Tributaria en el marco de la "Estrategia de Reforma de las Finanzas Públicas" a través de la financiación de bonos de jubilación para funcionarios de la Dirección General de Impuestos (DGI) y Administración General de Aduanas (AGD).
Estrategia para poner en práctica las reformas recomendadas y diseñadas	Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Dirección General de Presupuestos (DGB) del Ministerio de Economía y Finanzas. Sabiendo que el DGB está a cargo del monitoreo y la evaluación de los proyectos de inversión, el procesamiento de la información relacionada con los mismos y la transmisión al resto del gobierno de información económica sobre inversión extranjera y comercio internacional dentro del marco del Proyecto, este refuerzo se centrará en tres áreas, incluida la capacitación necesaria para el desarrollo de habilidades específicas para el DGB
Cantidad de instancias de difusión organizadas	Plan de negocios de PYMES acompañadas
<i>d. Organismo de crédito</i>	
Modernización de la oficina	
La oficina cuenta con el personal necesario.	
Instalación de equipos informáticos y redes para el sistema de información crediticia.	
Programa informático para el sistema de información crediticia.	
Cursos de capacitación para el personal	
<i>e. Centro de Desarrollo de la Empresa y el Empresariado, ubicado en el Ministerio de Comercio e Industria</i>	
Oficina equipada	
La oficina cuenta con el personal necesario.	
Normalización de directrices para las empresas	
Normas y procesos para productos y servicios	

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>						
<b>Project Name:</b>	Support for the Integration of Honduras in the Regional Electricity Market					
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>		
<b>Number of Operation</b>	HO-L1039	HO-G1006				
<b>Loan number(s)</b>	3103/BL-HO	GRT/SX-16864-HO				
<b>Amount Approved</b>	US\$ 22,930,000	US\$ 7,000,000				
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan	Investment Grant (Complementary financing)				
<b>Co-financiers (if any)</b>		Strategic Climate Fund (SCX)				
<b>Borrower</b>	Republic of Honduras					
<b>Executing Agency</b>	Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)					
<b>Sector/Subsector</b>	Energy/Energy					
<b>Year of Approval</b>	2013	2018				
<b>Original Closing date</b>	14 November 19	04 Oct 22				
<b>Actual Closing date</b>	08 July 2020	Active				
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>			
<b>Total Project Cost</b>	US\$22,930,000.00 (IDB US\$22,930,000.00, GOH US\$0)		US\$29,930,000.00 (IDB US\$29,930,000.00, GOH US\$0)			
<b>Loan/Grant</b>						
<b>Co-financing</b>						
Cancelled amount						

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Highly Successful</b>	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Gunnar Gotz	
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The loan proposal and the PCR state as the program's objective to support the start-up of commercial operation of one of the segments of Central American Electrical Interconnection System (SIEPAC) and to improve physical infrastructure conditions in Honduras to enable the country to participate effectively in the Regional Electricity Market (MER).

The specific objectives according to the loan proposal and the PCR are to:

- i. reestablish the operating conditions of the only SIEPAC electric interconnection between Guatemala and Honduras, one of SIEPAC's central connections; and
- ii. strengthen ENEE's operations and management to maximize the benefits of marketing electric power in the MER.

The loan contract presents the same objectives of the loan proposal and the PCR. For purposes of this validation, OVE will use these specific objectives.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The program consists of two main components (plus other costs, including "engineering, administration, auditing, and evaluations" and "Contingencies") totaling US\$22.93 million.

**Component I: Investment in works related to the integration of Honduras into SIEPAC (US\$ 19.7 million).** Component I was divided into two parts:

- a. **Construction of the La Entrada substation** (US\$14.9 million). It included: (i) building a substation with capacity to convert from 50 MVA to 230 kV/34.5 kV, along with its associated outgoing lines, in order to create a link between SIEPAC and the transmission network in Honduras; (ii) installing three towers for the incoming transmission lines; (iii) improving the associated distribution lines; and (iv) purchasing land for construction of the substation.
- b. **Investments in electric transmission infrastructure** (US\$4.8 million). This component would make it possible to complete works planned under previous loans (1584/SF-HO and 2016/BL-HO), including: (i) two 69-kV transmission lines: Las Flores–Erandique (62 km) and Danli–Chichicaste (33 km); (ii) one 138-kV transmission line: San Pedro Sula Sur–Naco (23 km); (iii) expansion of the Las Flores and Danli substations (entirely under 1584/SF-HO); and (iv) the Amarateca substation, with capacity to convert from 150 MVA to 230 kV (2016/BL-HO). These were works considered in the original design of the operations. They were contracted, but due primarily to issues with rights of way, have experienced delays in their execution.

**Component II. Strengthening ENEE for energy marketing in the MER (US\$1.7 million).**

Component II would help ENEE enhance its management capacity, including: (i) creating an electricity marketing and transactions unit at the ENEE National Dispatch Center; and (ii) improving ENEE's financial management for the proper handling of information on commercial transactions in the MER.

In May 2017, the Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) requested the support of the IDB in mobilizing US\$7 million in grant resources under the Scaling up Renewable Energy Program for Low-income Countries (SREP) of the Strategic Climate Fund (SCX)—one of the Climate Investment Funds (CIF). These resources would be used as complementary financing for the original program HO-L1039. In 2018, the complementary financing (HO-G1006) was approved by the Board of Executive Directors. These additional resources would finance additional outputs under Component I of the HO-L1039 program, in particular, the expansion of two currently operating substations (Toncontin and El Progreso). With the extra funding additional works were carried out that are fully consistent with the objectives of the program. Additional outcome indicators were added to the result matrix of the original program to measure the progress made with the additional funding (see effectiveness section).

## 5. RELEVANCE

### ***Alignment of project objective with the country's development needs:***

The program is aligned with the key development needs of Honduras. Improvements in the transmission infrastructure was necessary to maximize the benefits of Honduras's integration into the Central American energy market and to use renewable energies more efficiently.

The program is aligned with the Central American countries' strategy for the development of their electricity sector as set forth in the document "Central American Sustainable Energy Strategy 2020". The strategy includes the strengthening of regional energy integration with the Regional Electricity Market (MER) as one of their key objectives. Prior to the project an important bottleneck was the transmission in Honduras. In 2011, ENEE declared an emergency in the provision of electric power services in the western region of Honduras. In order to improve energy service in the area, the segment of the SIEPAC (Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central) line between Panaluya (Guatemala) and San Buenaventura (Honduras) was used on a temporary basis with a mobile substation. This created problems with the regional regulator (CRIE) because the connection had been made outside the regional rules and regulations in effect. As a result, CRIE did not approve the connection. The lack of commercial operation of this segment hindered power transactions and jeopardized the financial sustainability and proper operation of the regional system. In this context, the Government of Honduras (GHO), established as a priority that ENEE should replace the mobile substation with a permanent substation in San Nicolás. With this substation the "ring" between the systems of Guatemala, El Salvador and Honduras would be closed.

In addition, better transmission network was necessary to connect the areas where renewable energies are generated to the areas where it is consumed. In recent years, renewable energies have become more important for Honduras energy matrix increasing from 5% in 2007 to 12% in 2013 and to 26.6% in 2020 making such investment also more important. One of the major obstacles faced by Honduras to benefit from these changes was the strengthening of the National Transmission System which this operation supports. In addition, significant delays in the transmission network were identified to fulfill the commitments of Honduras in the MER. In fact, Honduras was the country with the greatest investment gap to enhance the capacity of the SIEPAC. The program would also make it possible to complete investments in transmissions planned under previous Bank's loans (1584/SF-HO and 2016/BL-HO). These two operations were running financial deficits to complete the works planned.

In addition, the weak financial situation of ENEE was identified during project preparation as an important factor limiting the investments in transmission.

### ***Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:***

The program was aligned with the Bank's Country Strategies with Honduras in force during the design and implementation of the project. During the initial stages of the project, it was aligned with the country strategy 2011-2014 (GN-2645), that aimed to improve the operational and commercial efficiency of the electricity sector. It was also aligned with the 2015-2018 country strategy (GN-2796) that had the objectives of (i) improving efficiency, quality of electricity service and diversification of the generation matrix; and (ii) increasing access to electricity service. The 2019-2022 country strategy (GN-2944) considers it key to continue strengthening the sector as well.

In addition, the program was also aligned with Bank's Ninth General Increase in Resources (AB-2764) that set as targets to support (i) small and vulnerable countries; (ii) regional cooperation and integration (energy integration); and (iii) climate change, sustainable energy and environmental sustainability initiatives.

### ***Alignment of project design with project development objectives***

The vertical logic of the program is clear, with a direct relationship between the activities foreseen by the program and its objectives. The execution of works such as the construction and upgrade of substations, and transmission lines contribute towards achieving the specific objectives of the

## 5. RELEVANCE

program. The support to improve the management of ENEE is important to ensure that objectives are achieved and sustained even after the completion of the project. The approval of the additional funding via HO-G1006 did not negatively affect the vertical logic of the project as the additional works were fully consistent with the objective of the program. The additional funding further strengthened the vertical logical by financing other important substations of the Honduran transmission system required to enhance the use of SIEPAC and facilitate the incorporation of non-conventional renewable energy. The program design considered the country realities.

Overall, the project was well aligned with Honduras' development needs and the bank's strategies during the time of preparation and implementation of the project. The vertical logic of the project is also sufficiently strong and therefore OVE rates the project's relevance as **excellent** (management: excellent).

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines. The project reached eligibility in July 2014; changes to the results matrix registered until September 2014 are formally accepted, in line with the PCR Guidelines. Changes introduced after such date may be considered at OVE's discretion if they improved the vertical logic of the project and the measurability of its outcomes. With the approval by the Board of the supplementing financing (HO-G1006), additional indicators were added to the result matrix that are considered here as well.

	Baseline	Target	EOP	Achievement in %
<b>Objective I: Re-establish the operating conditions of the only SIEPAC electric interconnection between Guatemala and Honduras, one of SIEPAC's central connections</b>				
I.1 Marketing of electricity in the MER (GWh)	310	1000	6162	100%
I.2 Installed capacity using renewable sources in the western region (MW)	22.5	84	106.47	100%
I.3 Equivalent interruption time in the western region (hours/year)	124	73	70.2	100%
I.4 Average overload at substations in the western region (%)	97	60	74	62%
I.5 Average percentage load on the transmission transformers at the El Progreso substation	98.93%	76.63%	97.30	7%
I.6 Percentage load on the transmission transformer at the Toncontín substation	112%	56%	69.59	76%
I.7 Renewable energy power generation / total generation in the national grid	49%	53%	73.3	100%
I.8 Increase in supply of renewable energy as a result of avoiding transmission bottlenecks	0	70	208	100%
<b>Objective II: Strengthen ENEE's operations and management to maximize the benefits of marketing electric power in the MER.</b>				
II.1 Staff making up ENEE's Electricity Marketing/Transactions Unit	0	4	4	100%

**Objective I: "Re-establish the operating conditions of the only SIEPAC electric interconnection between Guatemala and Honduras, one of SIEPAC's central connections"**

The achievement of this objective is measured by eight indicators, three of which have been added with the approval of HO-G1006. The average achievement rate of these eight indicators was 81%, therefore the achievement is rated as **satisfactory**.

Five indicators were fully achieved:

- I.1 Marketing of electricity in the MER (GWh)
- I.2 Installed capacity using renewable sources in the western region (MW)

## 6. EFFECTIVENESS

I.3 Equivalent interruption time in the western region (hours/year)

I. 7 Renewable energy power generation / total generation in the national grid

I. 8 Increase in supply of renewable energy as a result of avoiding transmission bottlenecks

Indicator I.3 “Equivalent interruption time in the western region (hours/year)” had been adjusted in the 2017 midterm evaluation because the calculation of the original baselines and the targets included areas that were not part of the western region. The adjusted target uses the same decrease in absolute terms as in the original result matrix (i.e. 52 hours). OVE will consider this adjusted indicator for the validation. An absolute decrease tends to be generally easier to achieve if the baseline is high. [In order to maintain the decrease in relative terms, the interruption time would have had to be reduced by 67.5% which implies a reduction of 83 hours and a target of 40 hours. Using this target the achievement rate would have been only 64%, instead of 100% as laid out in the PCR.]

The other three indicators fell short of meeting the set targets:

I. 4 Average overload at substations in the western region (%)

I. 5 Average percentage load on the transmission transformers at the El Progreso substation

I. 6 Percentage load on the transmission transformer at the Toncontín substation

*Attribution:* The project introduced important changes in the energy infrastructure of the country that certainly helped to re-establish the operating conditions of the SIEPAC electric interconnection. The outputs associated to this objective were to large extent delivered. Since the vertical logic is plausible, we can attribute the project activities to the outcomes of the project.

Given the lack of achievement in some indicators OVE rate this objective as partly unsatisfactory.

**Objective II:** “*Strengthen ENEE’s operations and management to maximize the benefits of marketing electric power in the MER.*”

The only indicator associated with the objective (Staff making up ENEE’s Electricity Marketing/Transactions Unit) was fully achieved as ENEE’s Electricity Marketing/Transactions Unit increased from zero staff to four staff. The chosen indicator makes it difficult to fully measure the effectiveness in achieving the objective. The indicator can be considered an intermediate outcome to the extent that the staffing of the unit in question is a first step in strengthening the management capacity.

OVE considered additional evidence reported in the PCR to assess this objective. According to the PCR, the unit is operating, and other activities were carried out as part of the project to strengthen the management such as training of the staff, the exchange of experiences with other companies in the region, and improvements in the telecommunications and telemetry network within the “National Dispatch Centre”. Among other things, the PCR mentions that these activities were intended to improve ENEE’s financial management for an adequate handling of information on commercial transactions. No further information is provided in the PCR regarding if other activities (as part of the component II) with focus on ENEE’s financial management for the proper handling of information on commercial transactions in the MER were implemented, nor is any information provided on the effectiveness of staff training and related activities. In the absence of such information OVE rates the achievement of this objective as **satisfactory** rather than excellent.

**Outputs:** Eight out of ten outputs were fully or partially carried out. The two outputs that were not achieved at all are the commercial transmission system that was not acquired and the technical

## 6. EFFECTIVENESS

solutions to environmental liabilities that were not achieved (outputs 4 and 8). Overall, the most crucial outputs for the vertical logic have been fully achieved.

Output	Planned	Achieved	Achievement rate
1. Subestación San Nicolás terminada	1	1	100%
2. Rehabilitación de líneas de distribución terminada	18	14.31	79.5%
3. Nuevas líneas de distribución terminadas	12	11.92	99.3%
4. Sistema de Transmisión Comercial para la Red de Transmisión Nacional Adquirido	1	0	0%
5. Estudio y Obras Relacionadas con la Integración de Honduras al MER Realizado	2	1	50%
6. Subestación El Progreso Ampliada de 300MVA a 450MVA	1	1	100%
7. Subestación Toncontín Etapa 1 Ampliada de 75MVA a 150MVA	1	1	100%
8. Soluciones Técnicas a Pasivos Ambientales (Modificación a Estructuras Tramo de Línea L424 y Adquisición de Cable HENDRIX)	1	0	0%
9. Unidad de Comercialización / Transacciones Eléctricas capacitada	1	1	100%
10. Centro Nacional de Despacho (CND) mejorado	1	1	100%

Overall, OVE rates the effectiveness of the project as **satisfactory** (management: satisfactory).

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

An ex-post cost-benefit analysis (CBA) was carried out to assess the efficiency of the program. The methodology follows the same approach used in the ex-ante CBA. The analysis assesses the costs and benefits of the three substations - San Nicolás, Progreso and Toncontín. These three substations account for roughly \$18.6 million or 65% of the total program costs.

The Economic Internal Rate of Return (EIRR) of the project is higher than the discount rate of 12%. The EIRR for San Nicolas is 69%, for Progreso 106% and for Toncontín 264%. An aggregate EIRR was not calculated, however from the numbers it is clear that the aggregate would also exceed the 12% discount rate.

The results are also higher than the results from the ex-ante CBA. Toncontín had an ex-ante EIRR of 24% and Progreso of 70%. The reason for the difference is that the “cost of failure” was estimated at \$150/MWh in the ex-ante CBA and at \$500/MWh in the ex-post analysis. The latter being a recent estimate put forward by ENEE. Nevertheless, with both estimates the outcome would be higher than the discount rate. The other assumptions used appear to be reasonable assumptions and follow the approach used in the ex-ante assessment. Sensitivity analyses were carried out as well which also had very high EIRR.

Therefore, OVE rates the efficiency of the project as **excellent** (management: excellent)

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### Risks to continuation of outcomes

#### *Higher than expected demand:*

An increase in electricity demand, e.g., due to population growth or economic growth could lead to overload and increased interruptions in the future. Currently, congestions in the transmission system are already occurring in some areas and so it will be vital to continue the set-out plans of investments.

## 8. SUSTAINABILITY

However, according to PCR, the updated energy infrastructure is set out to meet the demand in the medium term. Additional upgrades are already planned for one of the substations and hence this risk is mitigated according to the PCR

### *Maintenance:*

Failure to correctly maintain the built infrastructure could pose a risk to the continuation of project results achieved. However, according to the PCR, ENEE has the technical capacity, experience and resources allocated to provide adequate maintenance to the investments made.

It is important to highlight that the weak financial situation of ENEE was identified during project preparation as an important factor limiting the investments in transmission. Since 2014, the ENEE has been part of a sector reform process to improve its financial sustainability and encourage private sector participation, particularly in generation and distribution. No major information of the current financial situation of ENEE is provided in the PCR to assess to what extent this can be still an important risk for the investments in the sector.

### Safeguards Performance

The project was rated as a category B operation. The main potential adverse impacts and risks (mainly related to the construction stage of the La Entrada substation) were expected to be moderate, localized, temporary, and mitigated through E&S management plans. As part of the program preparation, a socio-environmental audit was conducted for the two previous operations of the Bank (1584/SF-HO and 2016/BL-HO) with pending works to be financed under this program. The audit identified some liabilities, such as the absence of reforestation, bird-safety devices on the transmission lines, and institutional strengthening of ENEE's environmental studies unit. The E&S management plan included an action plan to remedy such noncompliance.

During the preparation of the complementary financing (HO-G1006), E&S analyses and management plans were prepared for the additional substations (El Progreso and Tocantins). The socio-environmental audit of previous IDB programs (1584/SF-HO and 2016/BL-HO) identified certain liabilities, mainly related to pending compensations and reforestation measures. In this context, a Corrective Action Plan was developed with actions that must be taken prior to the first and second disbursements of the operation.

According to the PCR, the program has a robust environmental management system, and the supervisions were performed according to the Action Plan. The latest safeguards supervision report in 2020, when the project was fully disbursed, rates the safeguard performance as partly satisfactory. The 2019 safeguard report also rated the performance as partly satisfactory, while in 2018 the project was rated as partly unsatisfactory.

According to the E&S supervision report, the Corrective Action Plan approved in 2018 after the socio-environmental audit was conducted to approve operation HO-G1006 was still pending completion. The pending activities were payment to owners of properties affected by the project. As of December 2019, 80% (174 cases) of the property owners have been compensated while 20% (37 cases) remain uncompensated. All other corrective measures of the plan had been fulfilled at the closure of the project. ESG agreed to give its non-objection to proceed with the final disbursement of the program to finalize the expansion of the substations (The Corrective Active Plan of 2018 required to complete the compensations).

Overall, the pending compensation measures from the E&S audits as well as a potentially fragile financial situation of ENEE are still important risks for the investments and its sustainability. OVE therefore rates the sustainability of the program as **Partly Unsatisfactory** (Management: Excellent)

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project has been relevant as it was well aligned with the country's needs and realities and the vertical logic was sound. The effectiveness of the project is rated as satisfactory with most of the shortcomings being related to a lack of reduction on overloads in several substations.

The cost-benefit analysis conducted to assess the efficiency of the project showed that the project had a very high economic internal return. The efficiency was therefore rated excellent.

The sustainability of the project is partly unsatisfactory. The safeguards performance is not fully satisfactory as some affected landowners have not yet been compensated. In addition, it is unclear if the financial situation of ENEE is still an important risk for the investments in the sector.

As a result, OVE rates the overall project development outcome as **Partly Successful** (Management: Highly Successful)

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Quality of preparation: **Satisfactory**

According to the PCR, the Bank maintained a continues dialogue with the sector authorities and had an important role in the approval of additional grant resources.

A few shortcomings of quality at entry were incorrect baseline/ targets indicators for the western region. The indicator for specific objective II is not ideal to measure the strengthening of management as it only measures the number of staff. Therefore, the quality at entry is rated as satisfactory.

Quality of implementation: **Partly Unsatisfactory**

The project concluded its activities on time and on budget. During implementation previous issues were corrected and new requests from ENEE were addresses. According to the PCR, the IDB has collaborated closely with ENEE. This would indicate the implementation of the project was overall successful according to the PCR.

During program implementation, the borrower had difficulties to implement some corrective actions to address some liabilities identified in the E&S audits commissioned by the Bank. At program closure, compensations were still pending for some households affected by the projects. The Bank agreed to give its non-objection to proceed with the final disbursement of the program to finalize the expansion of the substations. The quality of implementation is rated as partly unsatisfactory.

Overall, OVE rates bank's performance as **partly unsatisfactory** (management: excellent)

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The borrower's performance was excellent according to the PCR. The government showed a high degree of ownership for the project. This is shown by their active involvement to speed up the process of buying the land for San Nicolas substation as well as the government's request for additional funding in order to further improve the energy transmission system in Honduras. According to the PCR, the project stayed on time and on budget also thanks to the commitment of the borrower.

A shortcoming during program implementation has been the difficulties of the borrower to implement the corrective actions to address some liabilities identified in the E&S audits. In addition, at project closure, compensation for households affected by the project was still pending. Due to this shortcoming OVE rates the borrower's performance as **partly unsatisfactory**.

## 12. LESSONS LEARNED

In general, the lessons learned presented in the PCR are relevant and provide the opportunity to improve future projects in similar contexts:

Some key lessons from this project are:

1 - Congestions in the transmission system are already occurring in some areas of the country. It is therefore important to follow the transmission expansion investment plan to be able to respond in a timely manner to the expected growth in demand

2 – the timely participation of the Presidency in the negotiation of the purchase of the land for San Nicolás substation allowed the purchase before the start of the construction contract. Future similar projects should coordinate land acquisitions, prior to the start of contracts, especially if these contracts require the intervention of external entities and/or cooperation of contractors.

3 - External supervision during the execution of the works, helped to manage contracts, costs and time. Future projects should incorporate such external supervisions as well.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines. 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.

Completeness: Overall, the PCR covers all dimensions of the program clearly and concisely. While providing information for all necessary sections, the PCR could benefit of more information in some specific areas. The PCR could include more details to explain the role of the complementary project HO-G1006, and why it had become necessary to receive additional funding. More information should have been also provided about the safeguard performance, in particular, regarding the corrective action plans to address some liabilities identified by the E&S audits and their implementation.

Quality of analysis: In general, the quality of analysis of the PCR was good. However, the distinction between components that were originally approved and those that were approved later (via HO-G1006) could have been clearer in the main document. Related to this, the PCR presented the costs for the components and sub-components incorrectly (the total cost of component 1 did not include the costs for sub-components that were added later even though they were listed and associated with component 1). In the effectiveness section the calculation used to determine the overall rating was not fully aligned with the PCR guidelines. In addition, the counterfactual analysis should have laid out more clearly why the project outcomes are indeed the result of the project and not some other project or activity.

Internal consistency & candor: Overall the PCR provided correct information in a candid manner.

Quality of lessons: The lessons presented are useful and based on evidence presented in the PCR. The lessons have the potential to improve similar projects in the future and provide a learning opportunity.

Due to some minor shortcomings in some dimensions OVE rates the quality of the PCR as **good**.

PCR Quality Rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

1. PROJECT DATA			
<b>Project Name:</b>	Jamaica Public Sector Efficiency Program (PSEP)		
	<b>Oldest</b>	→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	JA-L1046, JA-X1007		
<b>Loan number(s)</b>	3121/OC-JA, 3122/CH-JA,		
<b>Amount Approved</b>	\$31,650,000		
<b>Lending Instrument</b>	Specific Investment Loan (IDB/CHC), Project Specific Grant (EC)		
<b>Co-financiers (if any)</b>	China Co-Financing Fund for Latina America and the Caribbean (CHC), European Commission (EC)		
<b>Borrower</b>	Jamaica		
<b>Executing Agency</b>	Office of the Cabinet/Public Sector Modernization Division		
<b>Sector/Subsector</b>	Reform/Modernization of the State/ Reform and Public Sector Support		
<b>Year of Approval</b>	13 December 2013		
<b>Original Closing date</b>	18 February 2019		
<b>Actual Closing date</b>	18 February 2020		
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$31,650,000 (IDB US\$14,000,000, CHC US\$11,000,000, EC US\$6,650,000)	US\$16,599,997 (IDB US\$13,485,950, CHC not provided, EC not provided)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$25,000,000	US\$13,485,950	
<b>Co-financing</b>	US\$6,650,000	Data not provided	
Cancelled amount		US\$6,500,000	

2. VALIDATION SUMMARY DATA		
	Rating	
	Management (2020 Guidelines)	OVE (2020 Guidelines)
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar P. Bouillon	

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

According to the Loan Contract and Loan Proposal, the project's objective was to improve the efficiency of the Jamaican public sector by strengthening government capacity in: (i) human resource management (HRM); (ii) information and communication technologies (ICT) management; and (iii) control systems and accountability mechanisms.

For purposes of this validation, the project will be treated as having one general objective – improve the efficiency of the Jamaican public sector – and three specific objectives:

1. Strengthening government capacity in HRM
2. Strengthening government capacity in ICT management
3. Strengthening government capacity in control systems and accountability mechanisms

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

The project was approved with three components corresponding to the three specific objectives:

1. Human Resources Management (at approval: US\$18.58 million; at closure (PCR): US\$5.48 million). This component was to finance activities aimed at improving the efficiency of personnel expenditures and strengthening the government's capacity for more efficient HRM. It included two subcomponents:
  - a. Implementation of a human capital management system (HCMS) covering the entire public sector, to scale up and automate and integrate processes such as payroll, performance reviews, salary data and employee information, as well as professional background and demographic information, into a single database for the entire public sector. The project was to finance procurement and rollout of the HCMS and training for administrators and users.
  - b. Strengthening the capacity of the Strategic Human Resources Management Division within the Ministry of Finance and Planning for strategic planning, policy formulation and implementation, and data analysis.
2. Information and Communications Technologies Management (at approval: US\$4.06 million; at closure (PCR): US\$5.16 million). This component was to finance activities aimed at strengthening the government's capacity to lead and implement ICT policy, and improve efficiency in public service delivery by adopting innovative citizen-centered e-government solution. It included four subcomponents:
  - a. Institutional strengthening of a new ICT governance framework. The project was to finance the establishment of the office of a Chief Information Officer; design of an e-government framework and strategy, with supporting instruments and policies; and capacity building and training in key ICT policy areas.
  - b. Streamlining the processes of the Government Electrical Inspectorate (GEI). The project was to finance process reengineering and automation to reduce the time associated with the application and delivery of electricity permits, including adoption of a web-based Application Management and Data Analysis system and ICT infrastructure.
  - c. Establishment of a one-stop shop for business registration. The project was to simplify and automate the process of registering a business by financing implementation of online processing of a single Business Registration Form; electronic approval and data sharing among the government agencies involved; training of Tax Office staff to support users of the system; implementation of kiosks at the Tax Office in each parish for customers with no internet access; a communication strategy to promote the new online service; and related ICT infrastructure.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

- d. Introduction of shared corporate services. As the first step to reducing the costs of providing corporate services over time, the project was to support the design and initial implementation of an Operating Model for a Human Resources Shared Service Centre (HRSSC), including its governance framework and organizational arrangements; technical specifications for the facility hosting the HRSSC; acquisition of workstations and training for HRSSC agents; and related ICT infrastructure.
3. Control Systems and Accountability Mechanisms (at approval: US\$ 5.92 million; at closure (PCR): US\$6.59 million). This component was to contribute to the government's Public Financial Management Reform Action Plan (PFM-RAP) objectives on modernization of procurement processes and improvement of budget control and oversight. It included four subcomponents:
- a. Strengthening Auditor General's Department (AGD) capacity for performance and information audits through training of external auditors and provision of ICT infrastructure.
  - b. Strengthening the Internal Audit System's capacity, especially for payroll and procurement audits, through training of internal auditors and adoption of a commercial off-the-shelf system for automation of the audit process.
  - c. Improving transparency and value for money of public procurement, through training and certification courses for procurement staff, technical assistance to produce a new Procurement Handbook, implementation of e-tendering (including a new contractor registration module), and communication and awareness-raising on new procurement procedures.
  - d. Enhancing Parliament's oversight role, through the design of a Management Accountability Framework for the Parliament, design and establishment of a Technical Office for fiscal and budget analysis, and training for Members of Parliament on macro-fiscal management, public finances, and fiscal responsibility.

At approval, US\$1.32 million was allocated for administrative costs (program management, audits, monitoring and evaluation (M&E), and administrative fees, and US\$1.76 million for contingencies. The PCR does not provide actual spending data for administrative costs.

The loan was co-financed by the China Co-Financing Fund for Latin America and the Caribbean (US\$11 million) and the European Commission (EC, EUR 5 million, equivalent to US\$6.65 million). The EC primarily financed the project's third component. The PCR does not break down actual project costs by financier.

According to the PCR (p. 22), US\$6.5 million of project resources were cancelled on June 25, 2018, primarily because of savings in procurement of the HCMS, but also because some other subcomponents were not implemented.

#### **5. RELEVANCE**

##### *1. Alignment of project objectives with the country's development needs:*

The project was strongly aligned with Jamaica's development needs. At approval, it was clear that fiscal and debt sustainability were necessary conditions for macroeconomic stability and economic growth. The government had embarked on a comprehensive fiscal consolidation program, supported by the International Monetary Fund (IMF), with a commitment to improve the overall public sector deficit from 4.3% of gross domestic product (GDP) in FY2013 to a surplus of slightly above 1% of GDP by FY2017. Within this framework, it was essential to improve public sector efficiency in order to preserve quality of service delivery in the midst of spending cuts and austerity measures. In 2013, Jamaica scored 2.5 out of 7 and ranked 117 out of 148 countries on government efficiency in public spending. Inefficiency stemmed from excessive bureaucracy and red tape, a high wage bill relative to GDP (11.1% in FY2012, one of the highest in the region), duplication of functions (with limited government enforcement capacity over ministries, departments, and agencies), underutilization of

## **5. RELEVANCE**

ICT (government operations still predominantly used paper documents and files), and siloed operations, all resulting in high transaction costs and absence of economies of scale. Even processes that Jamaica was performing relatively efficiently, such as starting a business (which required six procedures over seven days), were still paper-based, requiring physical filing of forms in different non-interconnected offices. In addition, weaknesses in control systems and accountability mechanisms hampered efficient use of public resources. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) assessments cited recurrent breaches of rules, particularly with regard to financial management and procurement; compliance was limited mainly by a lack of training of internal audit officers and inadequate ICT systems. Legislative oversight of public finances and scrutiny of the budget process was weak due to capacity constraints; neither Parliament nor its committees had the necessary technical support for undertaking thorough and meaningful budget review.

### *2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:*

The operation was highly aligned with Bank strategy at approval and at closure. The Bank's country strategy at approval (2013-2014) established fiscal sustainability as a priority area and contained an expected result for improved efficiency and effectiveness of the public sector. This project directly supported that result. The country strategy at closure (2016-2021) addresses development constraints with a specific focus on improving public sector management and increasing the efficacy and efficiency of public spending. Specific elements of the strategy cover human resource management reform, modernization and streamlining of processes, and organizational changes throughout public sector entities to reduce duplication and red tape. The strategy also stresses the importance of developing automation and systems to enhance transparency and accountability.

### *3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

The project aligned well with country realities. The government had already embarked on some rationalization and long-term saving initiatives, including a public sector workforce attrition program, temporary wage freeze, and implementation of shared corporate services. A new Procurement Act was expected to be enacted and an e-tendering system implemented in 2014, strengthening the weak control environment. The project supported the national development plan, Vision 2030 Jamaica, in particular its pillars to strengthen accountability and transparency mechanisms and to strengthen public institutions to deliver efficient and effective public goods and services. The latter pillar placed particular emphasis on increasing the use of technology to improve the quality of citizens' experiences with government service, building capacity in public sector entities, and developing transformational leadership in public officials, all of which were supported by the project. The project maintained relevance to the most recent implementation framework (2018-2021) for Vision 2030, which had expected outcomes for developing effective governance and enabling a stable macroeconomy; the framework mirrored the project's logic of ensuring fiscal sustainability in part through developing consistent public sector wage policies and implementing integrated payroll systems and procurement planning processes. Finally, developing an enabling business environment was considered key for positioning Jamaica as an attractive destination for business, including vis-à-vis other Caribbean countries.

The project's vertical logic was strong. The areas of intervention were identified as having significant potential for efficiency gains and long-term savings. They supported initiatives included in the Extended Fund Facility with the IMF, including the streamlining of business registration processes, implementation of activities included in the PFM-RAP, and the introduction of the human resources system and shared corporate services. The components represented cross-cutting issues with strong strategic coherence across activities. Overall, the planned activities were logically and plausibly connected with achievement of the objectives. Workshops and capacity building on workforce planning, HRM policy formulation, coordination, and implementation, development and mapping of

## 5. RELEVANCE

key HRM processes, and training on HRM monitoring techniques would be expected to lead to strengthened government capacity in HRM. GEI process automation, the development of online business registration systems, the design of an HRSSC operating model and facility, and the provision of ICT infrastructure for HRSSC would be expected to lead to strengthened government capacity in ICT management. Training of auditors, provision of ICT infrastructure for auditing and procurement agencies, training and technical assistance for procurement staff, training for Members of Parliament and their staffs, and awareness raising to generate support for potentially challenging reforms would be expected to lead to strengthened government capacity in control systems and accountability mechanisms.

OVE agrees with Management's rating of relevance **Excellent**.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The project was prepared using the 2020 PCR Guidelines.

The project reached eligibility on June 13, 2014. The results matrix 60 days afterward (MR60d) is reflected in the second Project Monitoring Report, dated April 15, 2015. No formal adjustments were made to indicators, baselines, or targets, and no additional outcome indicators were added in the PCR. There were some changes from the Loan Proposal to the MR60d. The MR60d included one impact indicator – central government wage bill as a percentage of non-debt expenditure – that was not contained in the Loan Proposal. The outcome indicators remained the same from the Loan Proposal through the MR60d, though some outcome targets were different:

- The targets for PEFA PI-18, PI-21, and PI-27 were reported as C in the Loan Proposal, but C- in the MR60d.
- The target for PEFA PI-19 was reported as B in the Loan Proposal, but B- in the MR60d.
- The target for number of days for getting electricity was reported as 86 in the Loan Proposal, but 76 in the MR60d.
- The target for number of days to register a business was reported as 2 in the Loan Proposal, but 1 in the MR60d.
- The target for the on-line service index was reported as 325 in the Loan Proposal, but 360 in the MR60d.

Following guidelines, this validation uses the targets as stated in the MR60d.

Impact indicators:

- Central government wage bill as a percentage of gross domestic product. Baseline (2013): 10%. Target: 9%. EOP: The PCR does not provide achievement data for the impact indicators.
- Central government wage bill as a percentage of non-debt expenditure. Baseline (2013): 53%. Target: 44%. EOP: The PCR does not provide achievement data for the impact indicators.

### Objective 1. Strengthening government capacity in HRM

Indicator: Percentage of public sector employees managed through a centralized and integrated human capital management system integrated with payroll. Baseline (2013): 0. Target: 100%. EOP: 0.56. This level of achievement is based on the PCR's statement (p. 11) that 56% of public sector employees had been added to the Human Capital Management Enterprise System (HCMES) as of the writing of the PCR (December 2021). The PCR claims 100% achievement of this indicator in its

## 6. EFFECTIVENESS

Results Achieved Matrix (Table 2, p. 16), based on a downward revision of the target that the PCR reports was documented in the February 2017 Semestral Report, necessitated because of delays in initial procurement of the HCMES and limited implementation readiness of public sector agencies. However, the cutoff date for revisions to outcome targets is the MR60d.

Indicator: PEFA PA-18 (Effectiveness of payroll control). Baseline (2012): D+. Target: C-. EOP: B+. For this and other PEFA indicators, as a PEFA has not been conducted for Jamaica since 2016, the project's evaluation consultant prepared an estimation of PEFA scores. According to the PCR (p. 10, footnote 9), the Bank considered contracting a specialized consultant to conduct an ad hoc PEFA to support the final evaluation and PCR, but COVID-19 restrictions prevented implementation of this option. Cost was also prohibitive; the project team estimated that conducting an updated PEFA for Jamaica would have cost approximately US\$140,000. Nonetheless, the PCR (Box 1, p. 15) contains a convincing explanation of the methodology used to arrive at the estimated endline PEFA scores. Achievement ratio: 1.0.

The overall achievement ratio for Objective 1 is 0.78. Objective 1 is rated **Partly Unsatisfactory**.

### Objective 2. Strengthening government capacity in ICT management

Indicator: Number of days for getting electricity (from the World Bank's *Doing Business* report). Baseline (2013): 96. Target: 76. EOP: 95. As the *Doing Business* report was discontinued in 2020, the evaluation team conducted an estimate based on stakeholder reporting. The main contract for this activity was cancelled, limiting achievement. Achievement ratio: 0.05.

Indicator: Number of days to register a business (from *Doing Business*). Baseline (2013): 7. Target: 1. EOP: Reported in the PCR as 2. Achievement ratio: 0.83.

Indicator: On-line service index (United Nations index measuring the sophistication of a state's on-line presence). Baseline (2012): 307. Target: 360. EOP: 388. Achievement ratio: 1.0

Indicator: Percentage of public sector employees with access to HR Shared Corporate Services. Baseline (2013): 0. Target: 60%. EOP: 0. The PCR (p. 12) notes that more time was needed to consolidate administrative and support functions in each agency before proceeding with plans for shared services. Achievement ratio: 0.

The overall achievement ratio for Objective 2 is 0.47. Objective 2 is rated **Unsatisfactory**.

### Objective 3. Strengthening government capacity in control systems and accountability mechanisms

Indicator: PEFA PA-21 (Effectiveness of internal audit). Baseline (2012): D+. Target: C-. EOP: D+. The PCR (pp. 12-13) reports that the stagnant score was due to lack of movement on the dimensions of implementation of internal audits and reporting, and response to internal audits. Achievement ratio: 0.

Indicator: PEFA PI-19 (Competition, value for money, and controls in procurement). Baseline (2012): C+. Target: B-. EOP: C+. The PCR (p. 13) states that, despite some project-implemented procurement reform activities, overall procurement methods did not change, and public access to procurement information was still limited at project closure. Achievement ratio: 0.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator: PEFA PI-27 (Legislative scrutiny of the annual budget law). Baseline (2012): D+. Target: C-. EOP: B. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Number of information systems audit reports produced. Baseline (2012) 2. Target: 6. EOP: 6. Achievement ratio: 1.0.

The overall achievement ratio for Objective 3 is 0.5. Objective 3 is rated **Unsatisfactory**.

Outputs: The MR60d listed 38 outputs. According to the PCR, 28 of those outputs were fully achieved, two were mostly achieved, and eight were not achieved.

Attribution: The PCR's counterfactual analysis (p. 21) refers to the extensive earlier discussion of the project's theory of change, which convincingly connected the project's specific activities with intended outcomes. That logic is persuasive, and it is plausible to assume that the project's interventions contributed to the outcomes that were achieved. The Loan Proposal discusses related interventions by several other donors requiring harmonization and sequencing, but the PCR is silent about the relative contributions of those interventions.

OVE does not agree with Management's rating of effectiveness Partly Unsatisfactory. OVE rates effectiveness **Unsatisfactory**, based on a rating of Partly Unsatisfactory for objective 1 and Unsatisfactory for objectives 2 and 3.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

The cost-benefit analysis (CBA) at approval covered two subcomponents, human resources management and accountability systems, showing that they were economically feasible. A benefit-cost ratio of US\$1.85 for every invested dollar was estimated, with an internal rate of return (IRR) of 28%, using a discount rate of 12%. Sensitivity analysis was conducted showing a positive NPV in all scenarios, and an IRR of 17% in the most conservative scenario.

The PCR's summary of the CBA from the ex-post evaluation states that investments made in human resource and workforce efficiency generated an NPV of US\$13.14 million, equivalent to an IRR of 30.8% over a 20-year horizon of benefits. For the accountability component, the evaluation found an NPV of US\$8.29 million and an IRR of 40.1%. The total project was estimated to generate an NPV of US\$23.31 million, ranging from US\$15.78 million to US\$31.60 million under various scenarios. However, supporting evidence for these results is provided in neither the PCR nor the evaluation. Moreover, the evaluation states that "the ex-post economic analysis has not been carried out, as the human resources management system was only introduced in 14 ministries, departments, and agencies out of a total of over 22." Furthermore, there is no evidence of the project's impact on the payroll, as achievement is not reported for the impact indicators.

The project required extension of its original term primarily to complete activities under the third component. Delays accumulated from the project's early phases related to challenges with procurement of the human resources management system, lack of implementation readiness, and lack of adequate personnel and skills for project governance in key areas. However, according to the PCR (p. 22), there were significant savings accrued through competitive bidding, particularly for the HCMES, which was purchased for 42% of the original US\$17.5 million estimate.

Given unresolved questions about the data and assumptions underlying the ex-post CBA, OVE cannot base its efficiency assessment on the latter and thus uses CTOA. The project suffered delays in project implementation and the PMR rating was in problem and alert status for three years. Therefore, following PCR guidelines, OVE disagrees with Management's rating of efficiency Excellent. OVE rates efficiency **Unsatisfactory**.

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

The PCR (p. 27) cites “sustained, strong political support for the continuous improvement of the public sector,” supported by “significant training and upskilling” of key personnel as well as documentation and frameworks to guide continued reform operations. Some improved processes, such as the inclusion of performance and ICT audits in AGD reports, have been mainstreamed. The Bank’s long-term commitment to public sector management reform remains in place, particularly through the Support to the Public Sector Transformation Program (JA-L1078, effective in February 2018), which is supporting continued progress on the design of shared corporate services, and the rollout of the HCMS among remaining public sector entities. However, the COVID-19 pandemic will place strain on the country’s fiscal accounts and might affect the fiscal sustainability of the project’s achievements.

Social and environmental safeguards: The project was classified as Category C. There were no significant negative social or environmental risks associated with its activities.

OVE agrees with Management’s rating of sustainability **Excellent**.

Sustainability rating:	Excellent
------------------------	-----------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project was highly relevant to Jamaica’s development needs, government strategy, and Bank strategy. Its vertical logic was sound. Relevance is therefore rated Excellent. Effectiveness is rated Unsatisfactory due to partial achievement of strengthened government capacity in human resource management, but low achievement of planned improvements in information technology management and strengthened control systems and accountability mechanisms. Efficiency is rated Unsatisfactory. Despite savings accrued through competitive bidding, there were unresolved questions about the CBA’s underlying assumptions and data, project delays, and the project being in problem/alert status for several years. Sustainability is rated Excellent due to continued government commitment to public sector management reforms, the mainstreaming of some processes implemented under the project, and continued Bank support.

With effectiveness and efficiency rated Unsatisfactory, OVE disagrees with Management’s rating of Outcome Partly Successful. OVE rates Outcome Partly Unsuccessful.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK’S PERFORMANCE

Quality of preparation: The operation built on four prior years of Bank experience with related technical and financial assistance. The Public Financial and Performance Management III project supported the introduction of legal reforms related to the project. Four non-reimbursable technical cooperations – a connectivity assessment of the government’s communications network, a study laying the foundations for implementation of e-procurement, an assessment of automation of the external audit process, and a review of the administrative and regulatory framework of the converged broadcasting and telecommunications sector – laid important foundations for this project’s investments. Key lessons learned from this previous experience included the need for sustained government commitment to reform, a robust communication strategy to inform public sector employees of the potential benefits and risks inherent in the reform process, and the proper alignment of incentives to support long-term sustainability of reforms.

At approval, an assessment of the executing agency showed strengths in the areas of financial management and procurement, but indicated possible need for strengthening of communication and stakeholder management capabilities. The Loan Proposal did not directly identify proposed strategies

## 10. BANK'S PERFORMANCE

for enhancing these capabilities. Other identified risks to project implementation included weak inter-agency coordination, resistance to change, further deterioration of the fiscal situation, limited technical capacity to undertake complex reforms, and delays in signing the contribution agreement between the EC and the Bank. Specific mitigation measures included the adoption of an accountability mechanism for the project's outputs and outcomes, solid budget planning and fluid communication with the Ministry of Finance and Planning to secure budget allocation for proper implementation and sustainability of the program, establishment of a Project Steering Committee to ensure robust program governance and oversight, implementation of a change management plan to mitigate possible resistance to reform, and provision of technical assistance to support implementation and training for capacity building. The possible effect of any delay in the EC's contribution was mitigated through separating its allocation exclusively to the project's third component. Throughout preparation, a high level of communication was maintained with the government, the European Union, the IMF, and the World Bank, to make sure there was minimal duplication of effort and that reforms were appropriately sequenced. The IDB Project Team was to report to the EC on EC-funded activities, including annual and final reporting.

The implementation challenges described in the PCR, including delays in initial procurement of the HC MES and limited readiness of public sector agencies to implement that system, as well as lack of readiness of ministries, departments, and agencies to implement plans for a Human Resources Shared Service Center, indicate that implementation readiness and risk mitigation were not adequate at project launch. The PCR (p. 29) confirms that "the initial design may have been overly optimistic." These shortcomings had significant impact on project performance.

Quality of preparation rating: Partly Unsatisfactory

Quality of implementation: The PCR (p. 29) notes that most design shortcomings were addressed with Bank support, through continuous support and engagement. It notes that the project's results matrix should have been revised earlier, based on the challenges being experienced during implementation. The PCR also observes that reconciling the policies and procedures of the Bank and the EU was "often burdensome."

Quality of implementation rating: Satisfactory

In light of shortcomings in project design that affected the subsequent course of implementation, OVE does not agree with Management's rating of Bank performance Satisfactory. OVE rates Bank performance **Partly Unsatisfactory**.

Bank's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The executing agency was the Office of the Cabinet, through the Public Sector Modernization Division (PSMD). The PSMD leads reform of the public service and drives implementation of the government's modernization agenda as expressed in its "Government at Your Service" initiative. It was responsible for overall administration of the project, including planning, budgeting, implementation, and monitoring. A Program Coordination Unit (PCU) was established to coordinate and monitor project execution.

Planned monitoring arrangements included semi-annual meetings between the government and the Bank to review implementation progress; in actuality, there were weekly and sometimes bi-weekly project supervision meetings. Project monitoring was to be based on the results matrix, M&E plan, procurement plan, and annual operations plan. The PSMD was to submit semi-annual progress

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

reports throughout execution, including statements of activities, expenditures, and progress on results matrix indicators. An evaluation specialist was to be hired to carry out an impact evaluation.

According to the PCR (p. 30), the Office of the Cabinet and PSMD provided good-quality leadership and oversight throughout and ensured the active participation of the agencies involved in the operation's components and subcomponents. Planned technical reports, annual reports, ongoing monitoring, evaluation, and audits were carried out as planned. The PSMD provided adequate financial management and procurement support for the program, although there were some procurement delays early in the project period that impacted achievement of planned outcomes. However, there were significant shortcomings. The PCR (p. 22) notes that there were "issues related to project governance and the curve required to ensure that the project counted with adequate personnel and skills in key areas." As noted earlier, there was limited readiness and implementation capacity of public sector agencies to implement the human resources management and shared service center systems, affecting project performance.

A January 2020 audit of the EU-funded portion of the operation by the European Court of Auditors found that errors in bidding documents resulted in omission of a required clause allowing EU eligible countries to bid on a contract for the purchase of servers, resulting in a repayment of EUR 193,700; and a contract for an individual consultant was found to have paid travel expenses exceeding the amount actually spent by the consultant, resulting in a EUR 1,759 repayment.

Given shortcomings in readiness and implementation among key participating agencies, OVE disagrees with Management's rating of Borrower performance Satisfactory. OVE rates Borrower performance **Partly Unsatisfactory**.

Borrower's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 31-33) offers findings and recommendations along several dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, public processes/actors, and fiduciary. Each is well structured and derived directly from project experience. The most compelling findings center around the need to ensure buy-in and approval of any necessary legal frameworks prior to project implementation; the importance of ongoing review of a project's results framework and indicators; and the critical role that parallel technical assistance can play in hiring international experts on information systems integration.

OVE adds a lesson that use of PEFA scores or other international indicators as outcome indicators risks forcing projects to make alternative arrangements to assess progress, given that the scheduling of PEFA assessments may not match a project's time frame or may be discontinued.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers all aspects of project performance in a concise manner. It places the project appropriately within the context of previous and ongoing Bank support for strengthened public management in the country. It focuses on achievement of objectives and outcomes. Its data are mostly internally consistent. The PCR provides comprehensive information on the sources of data for each reported indicator. Its assessment of the project's theory of change and attribution analysis are detailed, objective-specific, and informed by relevant literature. The PCR's findings and recommendations should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country. However, there were significant shortcomings. The CBA lacked the necessary data and analytic detail to validate its results. There were internal inconsistencies in reporting of some outcome targets, and the assessment of project achievement often exceeded what was reported on the indicators.

PCR quality rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Mexico Skills-Based Human Resources Development Program			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	ME-L1142			
<b>Loan number(s)</b>	3136/OC-ME			
<b>Amount Approved</b>	\$170,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Specific Investment Operation			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	United Mexican States			
<b>Executing Agency</b>	Secretariat of Public Education			
<b>Sector/Subsector</b>	Social investment / Vocational and workforce training			
<b>Year of Approval</b>	2013			
<b>Original Closing date</b>	27 February 2019			
<b>Actual Closing date</b>	27 August 2021			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$200,000,000 (IDB US\$170,000,000, GOM US\$30,000,000)		US\$65,600,000 (IDB US\$59,300,000, GOM US\$6,300,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$170,000,000		US\$59,300,000	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
Cancelled amount			US\$110,670,797	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2021 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar P. Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Contract and Loan Proposal, the project's general objective was to help improve the employability of graduates of technical upper secondary education, vocational training, and job-skills development in Mexico. The specific objective was to help improve the skills of upper secondary education graduates through improvements in the quality and relevance of technical upper secondary education, vocational training, and job-skills development; and strengthening and shifting the emphasis of the National Skills System (SNC).

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project was approved with two components:

1. **Improve the quality and relevance of technical upper secondary education, vocational training, and job skills development** (at approval: US\$170 million, of which IDB US\$144.5 million; at closure (PCR): US\$57.23 million).
  - This component was to support the alignment of programs of study with the country's key sectors and markets through technical assistance to support the Sector Coordination Unit on Academic Development's (COSDAC's) evaluation and updating of programs of study, and its standardization of skills in priority training areas; technical assistance for revising vocational programs of study and ensuring access to new technologies and equipment; and equipping of education institutions involved in curriculum alignment and coordination.
  - It was also to enhance cooperation between the educational system and the private sector through the development of new models of collaboration and mechanisms to identify market signals.
  - Opportunities for learning in the workplace were to be enhanced through financing for development of a dual training model to broaden and deepen opportunities for in-company learning; expansion of on-the-job training scholarships for upper secondary students; and additional support to introduce young people to the world of work.
  - Technical assistance was to be financed to identify and expand good practices in vocational guidance.
  - The program was to finance teacher training and professional development, including training and certification processes, the use of information technology to support learning development, and the establishment of a network of school administrators to facilitate ongoing learning.
  - A Mexican Certifications Framework was to be developed, with the goal of putting in place a system to integrate all types of market certification or educational qualification operating in the country.
2. **Strengthen and shift the emphasis of the National Skills System (SNC)** (at approval: US\$15 million, of which IDB US\$12.75 million; at closure (PCR): US\$1.62 million). This component had two elements:
  - Redefinition of the SNC strategy, with financing provided to hold coordination events with representatives of the government and private sector, aimed at specifying the productive sectors in which the greatest efforts to improve human resources are required; carry out sector studies to identify relevant functions and skills for employment and productivity; and participate in the Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC), an assessment of the cognitive and job-related skills of adults ages 16-65 years.
  - Strengthening and re-engineering of the SNC Standardization and Certification Council (CONOCER), including analysis of the use and value-added of jobs skills certificates by businesses and individuals; analysis of the industrial organization for jobs skills

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

evaluation and certification; creation of a skills bank, in partnership with strategic sectors; improving technical assistance and transfer of good practices in strategic sectors of the SNC; restructuring and institutional redesign of CONOCER; and communication and dissemination activities.

At approval, US\$15 million was allocated for administration, monitoring, evaluation, and audit, including the operating costs of the Program Management and Coordination Unit (PMCU). Of this amount, US\$5 million was budgeted for program evaluation. Actual administrative and evaluation costs were US\$6.72 million.

On June 7, 2017, part of the loan was cancelled; according to the PCR (p. 1), the cancellation occurred because the government allocated fewer resources to the program than originally planned; the PCR does not explain why the government began to assign lower budgetary priority to the program. A second cancellation of an additional part of the loan proceeds took place on May 29, 2020, due to the impact of the COVID-19 pandemic and the government's prioritization of programs that would reach more vulnerable target populations. Remaining resources were shifted to prioritize short-term trainings (internships and apprenticeships) for a larger number of beneficiaries, a strategy that was intended to compensate in aggregate terms for relatively smaller numbers of beneficiaries undergoing longer-term training (PCR, para 2.10.i). In addition, resources were conserved by conducting a greater-than-planned amount of teacher training on-line, and by providing less technical equipment than originally planned (PCR, paras 2.10.ii and 2.10.iii). Output targets were adjusted in line with the shifts in activities. The operation closed 30 months later than scheduled, on August 27, 2021.

#### **5. RELEVANCE**

##### *1. Alignment of project objectives with the country's development needs:*

At appraisal, although per capita GDP in Mexico had risen over the previous 20 years and the labor force's average number of years of education had increased, productivity levels had fallen by 0.4% annually. Mexico lacked a vocational education and training system that was adequately responsive to the productive sector's requirements in terms of content, volume, and regional distribution. In 2012, only 40% of employers believed that young people were well prepared for work when they entered the labor market. Upper secondary teachers were underqualified (in 2011, almost 40% did not have an undergraduate degree), and two-thirds had not taken part of any of the training activities available to them.

In 2008, the Office of the Deputy Secretary of Upper Secondary Education (SEMS) launched a comprehensive reform program, leading to the creation of the National *Bachillerato* System (SNB); the SNB has both general (academic) and technological (skills) tracks. At the time of project preparation, the government's education agenda put special emphasis on continued reform of the SNB, focused on development of student learning and skills that would serve them in terms of their job performance throughout their lives; strengthen technology courses; forge closer linkages between education and the productive sectors; and establish a system to raise professional standards among teachers. The government also aimed to improve the functioning and relevance of the CONOCER. This agenda formed an integral part of the country's National Plan for Development (2013-2018), which sought to develop human capital through high-quality education that would close the gap between what was taught in schools and the skills demanded in the workplace. Investment in upper secondary technical education was a strategic priority for Mexico, with the ultimate goal of improving opportunities for young people to engage with a globally interconnected economy. However, the cancellation of part of project funding due to lack of counterpart financing reflects diminishing priority in terms of government strategy and resource allocation.

## 5. RELEVANCE

### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

The Bank has been supporting the modernization of vocational education and training in Mexico since 1997. Phases I and II of the Skills-Based Human Resources Training Program (PROFORHCOM), which were approved in 2005 and 2009, respectively, addressed quality and relevance of technical education through teacher training, materials, equipment, school plans and programs, measuring learning, and fostering the participation of productive sectors in the identification of skills standards. The project was consistent with the Bank's country strategy at appraisal (2013-2018), which contained a sector objective to promote greater workforce integration. However, its alignment with the current strategy (2019-2024) is less clear. Although the current strategy acknowledges that "challenges in education ... are reflected in a disconnect between people's training and the skills demanded by companies" (para 3.4), and states that "support will be provided for the implementation of education programs and training and work placement schemes for young people and women," (para 3.9), the project does not fit directly into any of the strategy's three priority areas: supporting equitable and sustainable access to social services, encouraging more buoyant investment, and fostering more balanced and sustainable regional development.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

The project's vertical logic at approval was tight, with planned activities logically and plausibly expected to lead to intended outcomes. At approval, it was expected that training and internship programs, developed through enhanced relationships between training institutions and the private sector, delivered and administered by better-trained instructors and administrative bodies, would be expected to produce higher quality and relevance of upper secondary technical and vocational programming. Reform of both training curricula and the system of skills certification, based on in-depth labor market studies and supported by strengthened skills certification processes and institutions, would be expected to enhance the utility of the system for both job seekers and employers. Together, these intermediate results would be expected to improve the skills of upper secondary school graduates on the labor market. The project adjusted its activities flexibly to accommodate a lower budget when part of the loan was cancelled.

OVE agrees with Management's rating of relevance **Satisfactory**.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The project was approved on December 16, 2013, and reached eligibility on October 23, 2014. The Loan Proposal and MR60 days listed four impact indicators and two outcome indicators. There were no changes to these indicators across the project's lifetime.

General objective: Improve the employability of graduates of technical upper secondary education, vocational training, and job-skills development

- Indicator: Difference in the employment rate between graduates from institutions in the treatment group and those in the control group. Baseline (2011): 40%. Target: 2.5-point improvement. EOP (2019): 8-point improvement. Achievement ratio: 1.0.
- Indicator: Difference in the formal employment rate between graduates from institutions in the treatment group and those in the control group. Baseline (2011): 32%. Target: 2.5-point improvement. EOP (2019): 5.9-point improvement. Achievement ratio: 1.0.

## 6. EFFECTIVENESS

- Indicator: Wage difference between graduates of institutions in the treatment group and those in the control group. Baseline (2011): 2,500 pesos/month. Target: 2.5% improvement. EOP (2019): 0. Achievement ratio: 0.
- Indicator: Difference in the proportion of young people continuing to higher education between graduates of institutions in the treatment group and those in the control group. Baseline (2011): 33%. Target: 4-point improvement. EOP (2019): 0. Achievement ratio: 0.

Specific objective: Improve the skills of upper secondary education graduates.

- Indicator: Terminal efficiency rate for technical upper secondary education. Baseline (2012): 61.8%. Target: 63%. EOP (2019): 65.1%. Achievement ratio: 1.0.
- Indicator: Percentage of upper secondary education graduates studying or working three months after graduation. Baseline (2011): 68%. Target (2017): 70%. EOP (2019): 90.9%. Achievement ratio: 1.0.

Neither of these indicators directly measured improvement in the skills of upper secondary education graduates even though direct measures of skills improvement should have been readily available for program beneficiaries and more clearly attributable to the operation than the indicators that were used. Also, the indicators apply to outcomes for all graduates of technical upper secondary education, which cannot necessarily be fully attributed to the program, and there is no direct information on whether graduates were employed in the fields in which they were trained. However, while project indicators do not measure skills directly, they are an acceptable indirect approximation, given the findings of the impact evaluation and the analysis in the PCR's Annex 1. These show that beneficiaries have a higher employment rate, suggesting that marketable skills were gained as a result of the program, and that the reduction in project scope and prioritization of shorter-term training opportunities did not fundamentally alter the project's logic. The operation's specific objective is therefore rated **Satisfactory**

The Loan Proposal listed four output indicators. The PCR states that outputs were 85.1% achieved, but these were changed with the reduction of the projects budget (short-term vs two-year scholarships, for example).

The PCR's attribution analysis (paras 2.28 – 2.34) notes that the provision of scholarships was likely to have impacted the terminal efficiency rate, supporting the continued education of some students who may otherwise have dropped out of school for financial reasons. It further argues that, in principle, improved quality and relevance of graduates' skills would improve their success in the labor market, and therefore it is likely that, in combination with other interventions taking place in the vocational education sector at the upper secondary level as well as overall microeconomic and macroeconomic trends, the operation would contribute to improved employment for graduates. However, attribution of the results to the program may be affected since some of the project activities were adjusted with the reduction of the project budget.

Due to the lack of a direct measure of achievement of the project's specific objective, but acknowledging that the project likely contributed to improvement in graduates' skills based on analysis of their employment experiences compared with those of a control group, OVE disagrees with Management's rating of effectiveness Excellent. (The PCR's main text, para 2.33, rates effectiveness Satisfactory, but the Development Effectiveness Summary table in which the overall rating is presented rates effectiveness Excellent.) OVE rates effectiveness **Satisfactory**.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

The economic analysis at approval concluded that the program would be cost-effective, with a positive net present value (NPV) of benefits even under the most conservative scenarios. The PCR conducted a cost-benefit analysis (CBA) focusing on the benefits derived from improved employment rates of graduates supported by the program. Under a relatively conservative set of assumptions about the duration of increase of the probability of having a job (three years), the analysis found an NPV per beneficiary of US\$3.29 and a benefit:cost ratio (BCR) of 1.14, with an internal rate of return (IRR) of 15%. However, a sensitivity analysis showed that these results were not robust to lower levels of increased employment; if employment increased by six rather than eight percentage points, the NPV per beneficiary is reduced to -US\$3.19, with a BCR of 0.86 and an ERR of 9%. Furthermore, if the increase in employment at the eight-point level of gain lasted for two rather than three years, the NPV would be -US\$4.45, the BCR 0.80, and the ERR 7%. However, if the impact on employment lasted four years, the NPV would be US\$10.21, the BCR 1.45, and the IRR 20%.

The operation was extended by 30 months, even with the two cancellations of funds.

With the baseline scenario showing a positive NPV and an ERR above the discount rate, but those results highly sensitive to relatively minor variations in assumptions, OVE agrees with Management's rating of efficiency **Satisfactory**.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

With government financial support having been reduced during the course of the operation, and the COVID-19 crisis continuing to reduce the fiscal space for many public programs, resource shortfalls are likely to continue to limit the effectiveness of project-supported initiatives. The PCR (Table 6) notes that some of the project's interventions, including curriculum reform, teacher training, and reform of the skills certification system are ongoing or likely to be continued under other programs, but some of the project's most important elements – scholarships and internships, as well as institutionalized coordination of skills development initiatives with the private sector – have been downgraded or discontinued altogether. It is noteworthy that the Bank's current country strategy does not cover this operation's objectives or activities in its main focus areas.

The operation was not expected to produce significant adverse environmental or social impacts. It was classified as category "C" under the Environment and Safeguards Compliance Policy (OP-703).

Due to the downgrading of the operation's objectives in government and Bank strategy, with a resulting loss of financing for associated activities, OVE agrees with Management's rating of sustainability **Partly Unsatisfactory**. (The PCR's main text, para 2.49, rates sustainability Satisfactory, but the Development Effectiveness Summary table in which the overall rating is presented rates effectiveness Partly Unsatisfactory.)

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The operation was tightly aligned with country conditions, government strategy, and Bank strategy at approval, and its vertical logic was strong. However, its relevance declined during the course of implementation, such that it was not strongly relevant to Bank strategy or government priorities at closing. Relevance is therefore rated Satisfactory. Targets for both outcome indicators were exceeded, although neither indicator was a direct measure of the objective to improve the skills of upper secondary graduates. However, analysis of the employment experiences of project-supported graduates compared with a control group indicates that improved skills were likely to have contributed to graduates' relative success on the labor market. Effectiveness is therefore rated Satisfactory. Project efficiency is rated Satisfactory, with a CBA that is positive under a baseline scenario but not robust to alternate likely scenarios. Sustainability is rated Partly Unsatisfactory due to diminishing government priority and funding.

OVE agrees with Management's overall rating of **Partly Successful**. (The PCR's Development Effectiveness Summary table presents relevance, effectiveness, efficiency, and sustainability ratings that should produce an overall rating of Successful, but the overall rating stated in the table is Partly Successful.)

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Quality at entry is rated Satisfactory. Project design learned important lessons from the experience of PROFORHCOM I and II, including the need to engage the private sector in continuous improvement processes for vocational program design and content; the need to engage the private sector in curriculum planning mechanisms; the importance of adequate incentives for teachers to take advantage of opportunities for professional training and development; and the long-term nature of institutional transformation of the upper secondary education system. Program strategy focused appropriately on improving the relevance of the curriculum to labor market needs and enhancing the effectiveness of teacher training and methods. The main assessed risk was that there would be insufficient participation and leadership of strategic productive sectors; however, this risk was assessed as relatively unlikely to materialize, as the productive sector had been active in previous programs. The risk of diminished government priority and funding for project-supported initiatives does not appear to have been considered.

The project's vertical logic was strong, though the results framework did not contain indicators that measured the sole specific objective – improved skills of upper secondary education graduates – directly.

Quality of supervision is also rated Satisfactory. During supervision, the project team responded flexibly to reduced government financing and the two partial cancellations of the loan, making adjustments so that progress could continue toward intended outcomes.

Recognizing the shortcomings in risk assessment and the results framework, but acknowledging strong supervision under challenging circumstances, OVE agrees with Management's rating of Bank performance **Satisfactory**.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The executing agency was the Department of Public Education, acting through the Office of the Deputy Secretary of Upper Secondary Education (SEMS), with support of a PMCU and specified technical executing agencies. The operation used the same fiduciary systems and controls as previous loans, for which an Institutional Capacity Assessment System analysis had yielded an

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

average rating of 96.76% for all functions evaluated. However, weaknesses and areas for improvement were identified in some competitive bidding processes, and consequently, national competitive bidding processes were subject to ex ante review. The PCR (para 2.52) notes that the PMCU performed in an exemplary manner, thanks in part to a high degree of staff retention across the project's lifetime.

Instruments readily available to SEMS were to be the primary vehicle for data collection. According to the PCR (para 2.13), indicator data were collected and reported quarterly, and were used to inform decision-making during the course of implementation. Two impact evaluations were planned using a quasi-experimental design, focusing on employment rates, formal employment rates, and the percentage of young people continuing on to higher education. Because of the project's reduced budget, only one of these evaluations (a quasi-experimental assessment of the operation's effects on the labor market insertion of graduates) was completed.

The performance of SEMS and the PMCU was strong, but sustainability was negatively affected by government budget cuts that substantially reduced the project's scope, resulting in downgrading or discontinuation of some of the project's most important activities. OVE therefore disagrees with Management's rating of Borrower performance **Excellent**. OVE rates Borrower performance **Satisfactory**.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (Table 7) offers findings and recommendations along several dimensions: budget, contribution to employability of graduates, technical dialogue, skills development, and provision of equipment for training institutions. Each is well structured and derived directly from project experience. The most compelling findings center around the need for private sector involvement in skills training, including teacher training and curriculum development.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers all aspects of project performance in a candid, concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes. Its data on project performance 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 should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country; they are well derived from evidence and analysis in the main text of the document. However, there are significant shortcomings. The PCR's discussion of project M&E is thin, and no explanation is provided for the diminished government financing of the project that resulted in partial loan cancellations, nor is there a thorough analysis of the effect of this cancellation on the relevance and vertical logic of the project given the size of the cancellation (almost 70% of the project cost). Different ratings for the operation's effectiveness and sustainability are provided in the main text of the PCR compared with those in the Development Effectiveness Summary table.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Financing Program for Investment and Risk Management in Gas and Clean Energy Projects			
	<b>Oldest</b>			<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	ME-L1172			
<b>Loan number(s)</b>	3563/OC-ME			
<b>Amount Approved</b>	US\$ 200,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan (GCR)			
<b>Co-financiers (if any)</b>	None			
<b>Borrower</b>	Banco de Comercio Exterior, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (BANCOMEXT)			
<b>Executing Agency</b>	BANCOMEXT			
<b>Sector/Subsector</b>	Environment & Natural Resources / Climate Change			
<b>Year of Approval</b>	2015			
<b>Original Closing date</b>	December 26, 2021			
<b>Actual Closing date</b>	June 3, 2021			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$200,000,000 (IDB US\$200,000,000, GOM US\$0,000,000)		US\$200,000,000 (IDB US\$200,000,000, GOM US\$0,000,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$200,000 IDB Loan		US\$200,000 IDB Loan	
<b>Co-financing</b>	Not applicable		Not applicable	
<b>Cancelled amount</b>	None		None	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Richard Carlos Worden	
<b>Reviewed by:</b>	Veronica Gonzalez Diez	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The program's objective was to: "increase private investment in gas and clean power generation infrastructure projects so as to help increase the efficiency of the energy sector and reduce greenhouse gas emissions in Mexico." The LP does not identify any Specific Objectives, but it includes three outcome indicators and three impact indicators. The PCR evaluated the project against this general objective and used all six outcome and impact indicators from the LD as well as the indicator required by PCR guidelines for FI projects (indicator #3 in Table1). In order to better account for the different aspects (leveraged investments, sector efficiency, and reduced GHG emissions) of the project's results, for the purpose of the validation, OVE split this general objective in three specific objectives:

- SO1: Increased private investment in clean energy infrastructure projects;
- SO2: Increased efficiency of the energy sector; and
- SO3: Reduced GHG emissions.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The program was implemented through a **single credit component** to support the financing of 'clean' energy projects, such as: (i) private power-generating projects based on clean energy; (ii) cogeneration and combined-cycle systems (license holders); and/or (iii) projects to expand the compressed natural gas (CNG) transportation system (CNG pipelines) in Mexico. BANCOMEXT, in its capacity as a public development bank (PDB), channeled IDB financing to eligible projects in the form of direct credits and contingent credits to cover market risks (including price and "off-taker" risks). The program's design did not change at any time after project approval.

### 5. RELEVANCE

#### (i) Alignment with country development needs

The program's objectives at entry were better aligned with Mexico's national priorities, as expressed by the previous Mexican administration's National Development Plan of 2013-2018 (PND 2013-2018), than they were at program closure with the country's current priorities, as laid out in the PND of 2019-2024.

At entry, the PND 2013-2018 contained five priority goals, including the fourth one to promote more inclusive and equitable prosperity among all of its citizens. This 4<sup>th</sup> goal included a "green growth" objective (4.4), which intended to strengthen national policy to transition to a low-carbon economy that is competitive, sustainable, and resilient. It also contained an objective (4.6) to facilitate private sector investments to increase energy efficiency and the supply of clean sources of energy. As a result, the Mexican government launched a reform of the energy sector (among others) in 2013 to open up more private investment in domestic energy projects, particularly those contributing to increased energy efficiency and the market share of "clean" energy sources to mitigate greenhouse gas (GHG) emissions and meet its international GHG reduction commitments (NDCs). The Bank's program of clean energy projects was a direct response to that sector policy reform.

During implementation, there was a shift in sector priorities following the 2018 national elections that has focused on reasserting the preeminent role of state entities, such as PEMEX and the Federal Energy Commission (CFE) over private sector investments, especially those involving foreign investors. This was enunciated in the section of the PND 2019-2024 entitled "*El mercado no sustituye al Estado*" that reasserted the role of public institutions "*como rectoras e impulsoras del Desarrollo*." Thus, the program's objective of increasing private sector investment in the energy sector does not now appear to be closely aligned with Mexico's current priorities, as stated in the PND 2019-2024. Nonetheless, Mexico maintains its commitment to clean energy sources and energy efficiency and continues to need additional resources to reduce its GHG emissions and reach its NDC goals.

#### (ii) Relevance to Bank's Mexico country strategies

## 5. RELEVANCE

This program of RE project financing was well aligned with the Bank's country strategy for Mexico at start-up (EBP 2013-2018). The EBP proposed three areas of intervention to: (i) increased growth of economic productivity through reforms to the financial system, public management, and labor markets; (ii) improved social development by building the capacities of nutritional, public health, and educational institutions; and (iii) by supporting more equitable regional development across the entire country and committing to more ambitious climate change adaptation (CCA) efforts. Thus, this program of RE projects was part of IDB's lending operations that provided highly relevant support to key reforms in the energy and financial sectors.

The subsequent EBP of 2019-2024 aimed to "support inclusive, sustainable economic growth and bolster productivity." Its three priority areas were in support of: (i) more equitable access to social services; (ii) encouraging "more buoyant" investments, particularly in the area of energy efficiency; and (iii) fostering more "balanced" regional development. Gender, diversity, and climate change were all "cross-cutting" themes in IDB's country strategy. The "Country Development Challenges" analysis noted that public and private sector had "fallen sharply" off since the peak in 2016. The CDC identified drop-offs in local financing of infrastructure had been one of the four "main factors" inhibiting investment and growth" in the country with corruption and lack of transparency continuing to be major risks. Thus, the objective of this program of RE projects, aimed at increasing energy efficiency and private sector financing of "clean" RE projects to address climate change challenges, was relevant to the Bank's current 2019-2024 EBP for Mexico.

### *(iii) Vertical logic of program*

The vertical logic of the program at design was clear. However, the three selected investment projects were not as directly related to the overall program's objectives of promoting greater "clean" energy and mitigating climate change impacts as they could have been (with a different blend of energy infrastructure investments). The largest investment of IDB funds (US \$82 million, representing 42% of the total loan amount) financed a 453-kilometer section of the much longer (855-kilometer) natural gas pipeline project (Los Ramones II) to address regional energy shortages. Other types of "clean" RE projects in the portfolio, such as financing the Guajiro PV solar plant or wind farm projects, might not have generated as much "leveraging" of private sector financing due to their novelty and higher risk profiles, but they would have gone further in meeting the other objectives of the program to elevate energy efficiency while reducing GHG emissions. During implementation, the government's policies changed after 2018 to increase public sector control over the energy sector. While this put the program's objective to attract more private investment to clean energy out of alignment with government policy, it did not affect project's implementation and results since project had completed disbursements before the policy shift.

On balance, OVE concurs with PCR rating of "Excellent" for Relevance.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The program took 14 months to become effective (December 2016) after its approval in October of 2015. Apart from the introduction of a financial indicator (required for FI operations), there were no changes to indicators, their baselines or targets, nor was the program restructured or extended.

The result framework of the LD (and PMR+60days) included three outcome indicators (indicators 1, 2 and 5) and three impact indicators (indicators 4, 6 and 7). Indicator #3 was introduced in the PCR to comply with FI requirements. It is not clear when and how the target was defined for this indicator.

## 6. EFFECTIVENESS

Table 1 Results Achieved

Specific Objectives	Indicators	Baseline Value	Target	EOP	achievement (as a %)
SO1. Increase private investment in gas and clean power generation infrastructure projects	1. Total value of the investment leveraged with program resources (US\$ millions)	0	831	2,549	1
	2. Accumulated increase in net electricity capacity from clean energy and gas cogeneration projects financed with program resources (GWh/year)	68,912	71,344	72,908	1
	3. Increase in BANCOMEXT's loan portfolio in the energy sector (US\$ millions)	1,263 (2016)	1,463 (EOP)	1,703	1
SO2 Increase efficiency of the energy sector	4. Reduction of energy intensity (KJ/\$ of GDP)	671	625	476	1
SO3 Reduce GHG emissions	5. Greenhouse gas emissions avoided and reduced with clean energy projects financed with Program resources (Thousands of metric tons CO2e / year)	0	1,094	1,197	1
	6. Total GHG emission reductions from the energy sector (Tn CO2e)	490	443	448	0.89
	7. CO2 emissions (kilograms) per \$ 1 GDP (Purchasing Power Parity) Kg CO2/US\$	0.20	0.18	0.19	0.5

The PCR rated Effectiveness as “Satisfactory” using the averaged achievement ratio for all seven indicators of 0.91. OVE rates SO1 as Excellent (achievement ratio = 1) as all financial indicator targets were achieved or exceeded; SO2 as Excellent (achievement ratio = 1) based on the fact that energy intensity is one of the best measures for assessing the energy “efficiency” of an economy; and SO3 as Satisfactory with an achievement ratio of 0.8.-Therefore, OVE concurs with the PCR’s rating of “Satisfactory” for Effectiveness.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

At design, the project calculated an *ex-ante* CBA based on the following assumptions: (i) the number/type of projects that would be financed would be two wind farms and one solar power plant; (ii) the average terms to implement these technologies was estimated to be at least one year after financing was granted; (iii) average parameters for typical RE projects in Mexico would be used (i.e., plant capacity, utilization factor, sales price of electricity, capital investments, and operational and maintenance (O&M) costs). Costs and benefit streams over time were then defined for each technology. The Net Present Values (NPV) for the program yielded US\$357.9 million using a discount rate of 12%. A sensitivity analysis was performed for the projects and the following changes were considered: (i) a 25% increase in O&M costs; (ii) a 25% decrease in the price of electricity sold; (iii) a 5% increase in the interest rate of financed investments; and (iv) a combination of the previous impacts. The profitability of cogeneration projects was found to be robust, but other types of RE projects were more sensitive to price changes. For example, changing the price of electricity from US\$103/MWh to US\$77.25/MWh yielded a negative NPV (US\$16.44 million).

At closure, the PCR used an *ex-post* cost-benefit analysis (CBA). However, a critical parameter (the electricity sale price) in the *ex-post* CBA was *estimated and taken from the ex-ante economic analysis*.

## 7. EFFICIENCY

The PCR did not provide any justification or reasons for using ex-ante figures instead of actual ones in the *ex-post* CBA. In its response to the draft validation, Management provided additional information that showed the electricity sales price used in the *ex-post* CBA (US\$103) is in fact below the current energy sales price in Mexico (US\$152.9) and the 2020 (end of the project) price (US\$147).

The *ex-post* CBA showed positive NPVs for all three sub-projects (the solar plant, co-generation furnace, and natural gas pipeline) that were financed by the program. For the Los Ramones-II gas pipeline, the NPV was calculated at US\$482.4 million over 20 years with an IRR of 16.11%, higher than the 12% discount rate (Total investment cost US\$1,595,200,000 /IDB US\$82,000,000). The NPVs for the Albiensa co-generation plant was calculated at US\$3.9 billion with an IRR of 66.8% (Total investment cost US\$927,000,000 / IDB US\$60,000,000). Finally, the NPV for the photovoltaic plant Guajiro was calculated at US\$211 million (IRR 32.81%) (Total investment cost US\$126,000,000 / IDB US\$25,000,000). The *expost* CBA did not include sensitive analysis (as requested in PCR guidelines) to observe how changes to key parameters would affect the profitability of those investments.

The CTOA indicators were satisfactory throughout the life of the project, nor did the PCR report any other efficiency issues.

With the additional information provided by management to the draft validation (on the sources and data used), OVE considers that the *ex-post* CBA included in the PCR is based on assumptions that are reasonable and the methodology is clear. Yet, since sensitivity analysis was not performed in the *ex-post* CBA, it remains unknown how robust the results are to changes in the used parameters. Therefore, OVE rates efficiency as satisfactory rather than excellent.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

Two of the three RE projects financed under this program (the Albeinsa co-generation plant in Chihuahua and the Guajiro solar plant) are expected to continue generating positive results and benefits well into the future due to reduced negative externalities associated with climate change mitigation and “avoided” carbon dioxide (CO<sup>2</sup>) emissions. The Los Ramones-Cempala CNG pipeline, in contrast, has no impact on CO<sup>2</sup> emissions, but it represented by far the biggest investment of IDB funds (US\$ 484 million) as well as leveraged funds (nearly US\$ 1.6 billion, r 63% of the total amount). However, the current Administration proposed new legislation on October 1, 2021 that would allow CFE to “cancel all private power generation contracts (among other things), resulting in their renegotiation under different terms” (NGI Mexico Gas Price Index newsletter, October 11, 2021) that would very likely have serious implications for the two foreign companies that own that pipeline (as well as other future investment decisions in that sector).

The program triggered six IDB Safeguard policies: OP-102 (Access to Information), 13 sections of OP-703 (Environmental Assessment), OP-704 (Disaster Risk Assessment), OP-710 (Involuntary Resettlement), OP-761 (Gender), and OP-765 (Indigenous Peoples). It was classified as a “High Risk” program in the Safeguard Policy Filter Report since it ended up encompassing Category A and B projects and due to the “inherent sector risks and direct, indirect and induced impacts” of large-scale energy projects. For the category A project, IDB contracted an independent E&S contracting firm (Lummus) to report on the project’s E&S impacts and compliance with safeguards requirements. Meanwhile, the Bank continued to provide technical assistance and training to the unit (the UGAS) within BANCOMEXT that was responsible for overseeing the implementation of the approved projects. Yet, according to the ESG Supervision Report (December 2019), the UGAS did not have the necessary capabilities, policies, and protocols to properly monitor and take corrective actions on a number of serious and continuous instances of Safeguard non-compliance.”

## **8. SUSTAINABILITY**

That ESG report also noted that neither BANCOMEXT nor IDB had realized any physical supervision /inspection visits to the Los Ramones-II pipeline, nor had they applied the Safeguard (“SARAS”) protocols instead they relied on reports by the independent to E&S consultant. This was the only ESG Supervision Report prepared while the program was still active; it closed in early 2020. Two subsequent ESG Supervision Reports in October 2020 and March 2021 were conducted to follow up and confirm whether still pending Safeguard issues had been adequately addressed and the Corrective Action Plan, implemented. However, due to Covid restrictions, they were not able to visit the project sites or meet with BANCOMEXT staff. The latest ESG Report (March 2021) changed the classification to “satisfactory” and confirmed that there were not pending issues and/or environmental and social liabilities associated with the program.

Based on this information, OVE rates Sustainability as “Satisfactory.”

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## **9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME**

In terms of Relevance, OVE concurred with the PCR’s rating of “Excellent”.

In terms of Effectiveness, OVE concurred with the PCR’s rating of “Satisfactory”.

Efficiency was rated as “Excellent” in the PCR due to the speed in which program funds were utilized (“almost immediately”) and the positive returns on investments for all three projects. However, due to the lack of sensitivity analysis in the ex-post CBA which would have been all the more important given that not all parameters were based on current data, OVE rated efficiency as “Satisfactory”.

In terms of Sustainability, OVE concurs with the PCR rating of “Satisfactory”. but notes that the PCR seems to downplay the impact of the changes in government energy policy since 2018. The issues regarding safeguard compliance in the most important sub-project (Gas pipeline) were significant but appeared to be addressed later in the program’s implementation, according to the latest ESG Report and additional information provided by management.

Therefore, OVE rates the overall program as “Successful.”

Outcome rating:	Successful
-----------------	------------

## **10. BANK’S PERFORMANCE**

OVE found the relevance and vertical logic of the program to have been well-aligned and formulated at entry to achieve the program’s objectives. None of the indicators, their baseline figures, or targets, changed between approval and start-up. However, the program team underestimated the level of resources and support needed to strengthen weakness that had been identified by IDB in the implementing agency’s (BANCOMEXT) safeguard capabilities. Therefore, OVE rates the quality of the Bank’s performance at entry as “Satisfactory.”

During implementation, the Bank provided “no objections” to the three (3) sub-projects. Based on the supplemental explanation provided by Management in response to the draft validation, to grant such non-objection, IDB contracted independent E&S consultants to provide an assessment of the sub-projects’ compliance with IDB safeguards and report on the project’s E&S impacts. This provided an *independent* second entity to ensure compliance. Independent contracting firms and ESG also provided supervisory support and worked to ensure full compliance by Bancomext’s UGAS through the implementation of corrective action plans. Thus, OVE rates Bank’s performance as Satisfactory.

Bank’s performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The borrower appeared to be committed to achieving the program's objectives throughout the active stages of preparation and implementation, although that has changed dramatically with the new Mexican administration since 2018. The borrower engaged with the Bank and project team throughout implementation and fulfilled its fiduciary responsibilities adequately, such as having independent financial management audits conducted annually.

However, the implementing agency was not fully ready to implement the Bank's safeguard policies and took a very long time (30 months) to satisfactorily meet them, according to ESG supervision reports. With IDB and KPMG support, it took several years for Bancomext's UGAS to be able to fully implement its own internal safeguard monitoring and reporting protocols (called SARAS) in 20017. Meanwhile, in compliance with the IDB safeguards, the Bank had contracted the services of an independent E&S consulting firm to monitor any E&S impacts from the sub-projects (MGAS). According to Management, Bancomext satisfactorily complied with the MGAS.

During the active construction phase of project implementation, the UGAS was consistently found to have been only partially in compliance with all of the Bank's safeguard standards according to ESG. The UGAS's performance in establishing its SARAS in a timelier fashion was criticized by the two independent evaluations conducted after the end of the project. Therefore, based on these shortcomings during the implementation of the program, OVE rates Borrower's Performance as "Partially Unsatisfactory."

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The "Findings and Recommendations" section of the PCR was limited, but did raise some interesting points, such as what the Bank should do when the objectives of its projects are at odds with a recipient government's policy approach. The PCR's answer to this question was that the Bank should maintain "el diálogo constante del BID con la administración actual para apoyar las acciones propuestas durante su gestión." However, it did not discuss the practical implications of dramatic departures in institutional roles and policies for the IDB's portfolio in a given sector. Finally, the PCR acknowledged that several key targets were underestimated and recommended that they be better defined in future operations, without saying how. The PCR also highlighted the importance of measuring not only the quantifiable financial benefits of projects, but also their environmental and/or social benefits, in future projects.

## 13. QUALITY OF PCR

The quality of the PCR was adequate, although there were a few areas of weakness. First, the PCR annex, a brief *ex-post* CBA of the three sub-project's, provided limited explanations of the use of certain parameters taken from the *ex-ante* economic analysis. The PCR section on efficiency also provided insufficient information on project economic performance under various scenarios.

Secondly, the PCR did not explain why it took so long (30 months) for BANCOMEXT to bring its safeguard compliance system (SARAS) into operation in compliance with the Bank's requirements. In fact, Management had to provide supplementary information to explain how E&S monitoring was performed.

Finally, the PCR did not fully delve into the future repercussions of Bank operations in the face of dramatic and unexpected changes in governmental policies and priorities, or of their long-term sustainability. A fuller discussion of this issue might have yielded valuable insights for future operations to consider.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Third Program for Productive and Inclusive Rural Financing			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	ME-L1259			
<b>Loan number(s)</b>	4276/OC-ME			
<b>Amount Approved</b>	500,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	CCLIP			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero			
<b>Executing Agency</b>	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero			
<b>Sector/Subsector</b>	Financial Markets / Financial Inclusion			
<b>Year of Approval</b>	2017			
<b>Original Closing date</b>				
<b>Actual Closing date</b>	November 16, 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$500,000,000 (IDB US\$500,000,000, GOM US\$ 000)		US\$125,000,000 (IDB US\$125,000,000, GOM US\$000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$500,000,000 IDB Loan		US\$200,000,000 IDB Loan	
<b>Co-financing</b>	Not Applicable		Not Applicable	
Cancelled amount			US\$75,000,000	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Albert Martinez	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

The CCLIP objectives are: (i) help raise primary sector productivity by improving rural economic units' access to financing to make productive investments; and (ii) promote financial inclusion to benefit the rural sector through access to productive credit for rural economic units (REUs).

The loan proposal defines the objectives of this third operation as follows:

1. Help raise primary sector productivity through improved access to financing by rural economic units to make investments in productive activities; and
2. Promote financial inclusion to benefit the rural sector through access to productive credit for enhancing their incomes.

The results matrix of the loan proposal identifies the expected outcomes as (i) increased productive investments by REUs, (ii) improved financial inclusion and (iii) improved exports, while considering productivity increases and increase rural incomes as impacts. Based on this, the PCR defines the general objective as contributing to improved productivity and incomes of the primary sector and the specific objectives as (i) to improve productive investments by REUs and (ii) improved financial inclusion. OVE concurs with these objectives, with some caveats as outlined in the effectiveness section.

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

The project had a single component to finance loans for eligible REUs, both directly by FND and through first-tier IFIs.

### **5. RELEVANCE**

#### *1. Alignment of project objectives with the country's development needs:*

The project was aligned with the 2013-2018 National Development Plan which sought to improve the agricultural sector's productivity, profitability, and competitiveness. The government's financial sector reforms aimed to strengthen the role of development banks in the rural sector. Financial inclusion has been and continues to be a government priority that was particularly relevant at the time of approval of the CCLIP.

#### *2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:*

The project was aligned with the IDB Country Strategy 2013-2018 where one of the strategic objectives was raising the productivity of the agricultural sector. The project continued to be relevant with the IDB Country Strategy 2019-2024 whose expected outcomes included increased lending to the private sector by the development banks and improved agriculture productivity. The project was also aligned with IDB's corporate priorities that included promoting inclusion and increasing resource mobilization.

#### *3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

There were clear links between the project development outcomes and the project outputs. As to country realities, the project was the third in a CCLIP that envisioned \$2,000M in financing for the rural sector. However, this last project suffered significant cancellations. This points to several potential issues that may cast doubt on the fit of the project design. First, as the CCLIP program progressed there seemed to be less of a willingness to invest fiscal resources (or grant a sovereign guarantee) to expand FND's portfolio. Second, the issues that may have prevented further growth may be more related (according to the lessons of the PCR) to FND's capacity to operate a sustainable credit program, and thus less constrained by the availability of funding for FND (which is what the program design provided with its single component). OVE finds that for this third project,

## 5. RELEVANCE

the fit between the program's design and country realities was not as strong, thus affecting this third project's relevance.

In summary, the project was relevant vis a vis the country's development needs and IDB corporate objectives, but its design which focused on additional financing for FND shows signs of a declining relevance: there is evidence that increasing access to finance for REUs depends on potentially more constraining factors, rather than the availability of funding for FND. Thus, OVE rates the project's relevance as *Satisfactory* (disagreeing with Management's rating of *Excellent*).

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

The PCR used the 2020 PCR Guidelines which OVE currently uses to validate projects. As discussed in section 3 – project objectives - the PCR reformulated the two objectives in the Loan Proposal into one general objective and two specific objectives which OVE will take as a basis for this evaluation, since they are consistent with the underlying intentions of in the loan proposal and its results matrix.

The Loan Proposal had three outcomes with the following indicators: (i) increase in productive investments of REUs; (ii) increase in exports of REUs; and (iii) increase in new REU borrowers. The PCR formulated two specific objectives based on outcomes (i) and (iii) and dropped outcome (ii) along with its associated indicator, arguing that since the agricultural export pilot was not financed by IDB, it should not be measured. The PCR kept the indicators for outcomes (i) and (iii) and added one indicator to Specific Objective 2.

OVE agrees with the additional indicator for Specific Objective 2. However, the indicator that the PCR proposed to drop (indicator (ii) related to exports) was still part of the Start-up PCR. Thus OVE considers that it should have been kept as part of the indicators tracking Specific Objective 1, as the program as a whole is being evaluated.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

The project had reached eligibility in July 2018; changes to the results matrix were registered at the PMR covering the second half of 2018 which took into account the reduced loan amount (from \$500M to \$200M) compared to the approved loan proposal.

### 3. OVE assessment by objective and rating

	Baseline	EOP Target	EOP Actual	Achievement
<b>Specific Objective 1: Promote, through increased access to credit, productive investments by rural economic units (REU)</b>				
Productive investments of REUs in the primary sector financed by program (USD million)	0	200	123.4	0.62
Productive investments of REUs in the secondary and tertiary sectors in rural areas financed by program (USD million)	0	51	32.8	0.64
Difference in mean value of exports of REU beneficiaries under the program in relation to comparable non-beneficiary REUs (US\$ 000)			25	0 Not reported in PCR
<b>Specific Objective 2: Promote financial inclusion in REUs</b>				
Percentage of FND beneficiaries receiving credit for the first time (%)	2	4	13.1	1
Percentage of loans from the program to REUs managed by women (%)	10	10	19.6	1

## 6. EFFECTIVENESS

**Specific Objective 1: Promote, through access to credit, productive investments by rural economic units (REU).** The PCR reported on two indicators which are appropriate to track the objective. The first indicator, covering REUs in the primary sector, had a 62% achievement rate compared to end-of-project target. The second indicator, covering REUs in the secondary and tertiary sectors in rural localities, had a 64% achievement rate. The results are potentially attributable to the project, but are based on the use of a predefined multiplier of investment per dollar of credit received. Thus, once outputs are delivered (namely credit is placed with REUs) there is an automatic assumption (based on historical ratios and prior studies) that those REUs would make a certain ratio of investments in relation to the credit received. As per the PCR there is an unpublished survey conducted for the second project, but it is OVE's understanding that these assumptions are not based on actual data from this third project. The PCR did not report on a third indicator on export performance of REUs; this indicator was not monitored and dropped after the Start-up date. OVE placed a zero value to the achievement of this indicator based on PCR guidelines. The average achievement ratio for the three indicators is 42% using the PCR assumptions for indicators 1 and 2; on this basis OVE rates the achievement of this objective as *Unsatisfactory*.

**Specific Objective 2: Promote financial inclusion in REUs.** There are two indicators associated with the objective. The first indicator had an achievement ratio of 100%. The second indicator, which was added at the PCR, also had an achievement ratio of 100%. The second indicator compares the share of women REUs in the FMD portfolio to the share of women REUs receiving credit from all sources. The results are attributable to the project and are based on FND portfolio data. OVE rates the achievement of this objective as *Excellent*.

Although not part of this effectiveness assessment, the PCR also showed an achievement ratio of 100% for one of the impact indicators (increased sales per hectare of REU receiving financing from the program compared to non-beneficiaries) supporting the general objective. The actual performance was estimated based on the impact evaluation carried out for the second program. In addition, the context of program investments is very different from those financed in the second program (see discussion on efficiency below). It is worth mentioning that even though the indicator called for the *ratio of women borrowers amongst the project beneficiaries*, the PCR reported on the *composition of women borrowers on the total FND portfolio*, which is a sounder basis for reporting, in line with the Guidelines for FI operations, because it considers the overall relevant portfolio, instead of a "list of project beneficiaries".

### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

The government cancelled the remaining \$75 million of the loan while the results matrix was based on a \$200 million loan, hence the financial output target was not achieved. The PCR states that the physical output targets (number of REUs borrowing from the program in the primary sector and in the secondary and tertiary sectors in rural areas) were missed by less than 5% despite the lower amount available for lending. However, this relates to the "list of beneficiaries" reported as being funded from resources made available by the project. Based on FND financial statements, total loans declined from MX\$56.3 billion as of June 30, 2018 (eligibility for first disbursement was July 2018) to MX\$48.4 billion as of end-2020 (closing date was November 2020). According to the guidelines, a decrease in the relevant portfolio means that the project was not effective in achieving its underlying objective of increasing access to finance for the targeted beneficiaries.

On the basis of the ratings for the Specific Objectives and the decrease in FND's relevant portfolio, OVE agrees with the Management rating of *Partly Unsatisfactory*.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR used an ex-post Cost Benefit Analysis (CBA) to assess efficiency. The CBA used the same model as that used for the second CCLIP (ME-L1170). In the absence of data on actual performance of beneficiaries from the third program, the CBA used the impact assessment of the second CCLIP as the source of assumptions on incremental operating flows related to the investments financed by

## 7. EFFICIENCY

the project. The CBA also differentiated projects *with* and *without* a technological component. The estimated IRR was 15.18%, which is above the 12% threshold.

However, the context within which the beneficiaries from the third program are operating is different from those in second program including COVID-19 effects that may warrant review of assumptions of future cash flows. In response to OVE's draft validation, Management presented a revised CBA analysis incorporating COVID-19 effects (10% reduction of sales revenues and increase in production costs) with a base case IRR of 13.10% and pessimistic scenario IRR of 7.77%, (the latter assumes 5% lower productivity).

Given these results and considering that benefits are based on an impact evaluation from the previous phase of the program and COVID-19 effects on future economic activity are uncertain, OVE disagrees with Management's rating of *Excellent* and rates the project's efficiency as *Satisfactory*.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### *Risks to continuation of outcomes*

The government generally continues to give priority to the rural sector with the development banks playing an important role in alleviating the access to credit constraints in the sector. However, there seems to have been a decreased emphasis or at least less willingness to grant sovereign guaranteed fiscal space for the sector. In addition, while FND has been improving its institutional capacity to sustain support to the project objectives, lessons from the project point to the need for upgrading of capacities in terms of processes and systems [that support the project's objectives] and greater technical expertise of FND's personnel that would allow for proper controls of credit quality. The PCR also noted that it was necessary to form a team dedicated to the execution of expansion of rural financing.

In addition, the adverse impact of COVID-19 on the performance of REU investments and on FND's portfolio has begun to manifest itself. FND's portfolio declined by almost 25% at end-2020 compared to mid-2018. FND suffered losses in both 2019 and 2020, with -5% and -4% return on assets, respectively. Loan loss provisions were 71% and 77% of interest margins in 2019 and 2020, respectively, indicating deterioration in portfolio performance, i.e., increase in share of non-performing loans. The IDB paper Challenges for Family Farming the Context of COVID-19 found significant problems in sales of agricultural production, reduced demand, and lower prices. There is high risk of adverse impact of COVID-19 on the ability of the loans granted to project beneficiaries under the third program to contribute to the achievement of the project's general objective. Nonetheless, the severity and duration of COVID adverse effects are unclear, and based on the performance after prior, severe crises it is reasonable to assume that the long term trajectory of program outcomes would recover.

### *Safeguards Performance*

The Environmental and Social Impact Category of the project is B13. FND has implemented an Environmental and Social Management Analysis System that is applied to the whole portfolio. The PCR notes that no significant social and environmental impacts were identified in the projects financed by the IDB loan, and no project had been categorized as category A.

Based on the preceding factors, OVE disagrees with Management's rating of Satisfactory, rating instead the sustainability of the project as *Partly Unsatisfactory*.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The program was relevant and remained relevant to the Mexico's development challenges and IDB's strategic priorities. However, OVE rates as less relevant to the evolving country realities the design of this third operation (that also suffered the cancellation of 75% of its originally approved amount) resulting in the downgrading of the relevance rating from Excellent to Satisfactory. In terms of effectiveness, OVE agrees with the Management rating of Partly Unsatisfactory. After taking into account the adverse impact of the COVID-19 pandemic on CBA assumptions and the deterioration in portfolio quality, OVE downgraded the efficiency rating from Excellent to Satisfactory. OVE considered the need for improvement in FND capacity and the deterioration in FND financial performance, but noted the project team feedback on FND restructuring as well as resilience of the project beneficiaries to achieve the long term benefits following the COVID shock. OVE agrees with the Management rating of Satisfactory for Sustainability. In line with the PCR Guidelines, OVE rates overall project development outcome as *Partly Successful*.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

The Loan Proposal presented a strong case for relevance of the project with strong alignment with government and IDB strategic priorities. The development challenge and vertical program logic were adequately articulated and presented. The results matrix had indicators that were appropriate with realistic targets. The financial inclusion outcome could have added an indicator on women beneficiaries which was incorporated in the PCR. While this was the third loan to FND under the CCLIP, the project updated the institutional capacity assessment and included conditions to improve execution of the program.

Quality of preparation rating: Satisfactory

There were changes in the results matrix from approval to PCR. At Start-up, some of the outcome targets in the Loan Proposal were revised to take into account the reduction in the approved loan amount. One of the indicators was dropped after Start-up due to loan cancellation. FND complied with the additional conditions of the program which improved implementation. There were no reported issues in monitoring the E&S requirements.

Quality of implementation rating: Satisfactory

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The PCR reported that FND implemented the Monitoring and Evaluation Plan in a satisfactory manner despite institutional changes ongoing during the life of the project. FND also provided data and information to enable the Bank to monitor progress. FND complied with all loan conditions, including those that were put in place to improve project execution.

Disbursements were strong in 2018 and 2019. However, FND cancelled the unused portion of the loan in 2020. This seems reasonable given the deterioration in the financial condition of FND starting 2019 exacerbated by the adverse impact of COVID-19 on its portfolio and possibly on loan demand as well. Toward the end of the program, FND's focus shifted to supporting its clients with programs to provide liquidity and restructure debt in response to COVID-19.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The Findings and Recommendations section reinforced findings and lessons from previous programs and from an impact assessment and underscored the importance of generating data from the programs as inputs to the design of future operations. The additional lesson was the need to mitigate the risks of rural finance by improving skills and processes in development banks, but there was no further elaboration. The findings and lessons were relevant, but incomplete. For example, the PCR could have added a lesson on how to respond to significant changes in government priorities and sectoral context and how to address REU access to finance issues while maintaining a sound credit portfolio.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR covered all the dimensions of project performance based on the 2020 PCR Guidelines and presented the available evidence to support the recommended ratings. The re-formulation of the statement of objectives in the Loan Proposal into general and specific objectives was appropriate, as was the addition of an indicator as evidence of progress in financial inclusion. There are several aspects that could have been improved.

First, the PCR did not address the significant changes in context during 2019 and 2020 resulting in the decline in portfolio volume and quality. There was no thorough discussion of the reasons that led the government to request the cancellation of 75% of the program, and the analysis of the evolution of FND's portfolio was incomplete. In addition, some of the assumptions in the CBA were based on outdated information, not on data from this third project.

Second, the PCR could have pointed out the inconsistency in the start-up plan's goals for productive investments (which exceeded the loan amount) and the outputs (which was consistent with the loan amount). This inconsistency impacts the determination of the achievement rate.

Finally, the lessons were reasonable, but not detailed enough to be useful for future projects.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	First Operation Under the CCLIP for the Financing of the Shared Telecommunications Network			
	<b>Oldest</b>	—————→		<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	ME-L1284			
<b>Loan number(s)</b>	4666/OC-ME			
<b>Amount Approved</b>	100,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	CCLIP			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos (BANCOMEXT)			
<b>Executing Agency</b>	BANCOMEXT			
<b>Sector/Subsector</b>	Financial Markets / Banking Market Development			
<b>Year of Approval</b>	2018			
<b>Original Closing date</b>	September 2023			
<b>Actual Closing date</b>	August 8, 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$100,000,000 (IDB US\$100,000,000, GOM US\$0,000,000)		US\$100,000,000 (IDB US\$100,000,000, GOM US\$0,000,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$100,000,000 IDB Loan		US\$100,000,000 Loan	
<b>Co-financing</b>	Not Applicable		Not Applicable	
Cancelled amount	None		None	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Albert Martinez	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The general objective of the first operation under the CCLIP was to increase long-term penetration of 4G or higher mobile services in Mexico through the building and operating by a private concessionaire (Altan) of a shared broadband network (Red Compartida) based on the 700 MHz spectrum leased under a PPP arrangement from the public sector.

The project specific objectives were:

1. Enhance the quality of mobile broadband service.
2. Reduce the per megabyte cost of subscribing to 4G or higher mobile service.
3. Achieve an initial, medium-term increase in the number of subscribers to 4G or higher mobile broadband service.

These specific objectives remained unchanged from approval to PCR and were used by OVE for this validation.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project had a single component: \$100M in funding for the Mexican public bank BANCOMEXT, that were to be part of a much larger investment package (in the order of \$2,400M) to build the Red Compartida that envisioned reaching over 90% of the Mexican population.

### 5. RELEVANCE

#### 1. Alignment of project objectives with the country's development needs:

Mexico has a significant infrastructure gap relative to its level of economic development. The government embarked on an ambitious reform of the telecommunications sector to improve quality of services, reduce prices, and increase access. The project, which would develop shared, backbone infrastructure for broadband connectivity, is an important component of the reforms. The project aimed to not only enable the expansion of broadband subscriptions but also enhance access to underserved areas and lower prices. The project aimed to increase competition in the sector by enabling new entrants, resulting in improvements in quantity and quality of services, as well as in the lowering of prices to consumers.

#### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

The project was aligned with the IDB country strategy that was in place at the time of project approval. The 2013-2018 country strategy noted low levels of broadband internet penetration – the project would contribute to program goal of reaching 92% of the population by 2024. The project was also aligned with the 2019-2024 country strategy which aims to bolster productivity. The project would enable and contribute to the achievement of these goals. The project was also aligned with the Update to the Institutional Strategy 2020-2023 which included as an objective fostering innovation and investment and enhancing productivity.

#### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

The PCR presented a solid vertical logic based on the links among the stated output (contributing to the building of the Red Compartida), the expected results (increase of speed, decrease in costs and increase in number of subscribers), and the specific and general objectives. The only caveat is that increased competition as measured by the HHI index was identified as an impact, while perhaps it could have more appropriately been part of the project outcomes, thus in turn contributing to the expected improvements in the quality of services and in the lowering of prices (outcomes).

In terms of alignment of design with country realities, the project fit well with the recent reform in public services regulation promoted by the government that sought to promote competition in different sectors. As part of that reform, the government had recently created the public entities that would act as counterparts to the private concessionaire. IDB contributed with 3 TC operations that helped

## 5. RELEVANCE

prepare this reform and the capacity of these counterparts, thus the project fit in the context of this overall design (a design that was also innovative in the way it attacked the bottleneck of network capacity to allow for new entrants -in the form of Mobile Virtual Network Operators- to increase competition).

However, there was inadequate assessment of the demand-side risk – that not enough mobile providers might connect to the shared network, or the pace of these connections would be slower than projected, resulting in adverse impact on the financial viability of Altan Redes and the shared network.

On this basis, OVE coincides with Management in rating the project's relevance as *Satisfactory*.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

The 2020 PCR Guidelines used in the PCR are the same as those used by OVE in its validation. The project became effective one year after its approval in December 2018. There were no changes to the indicators between approval and start-up. While the project was expected to take five years to implement (2019-2023), the loan was considered closed by July 2020 (about 1.5 years after becoming eligible for disbursements). Due to its early conclusion, the PCR used data as of 2020 to assess the achievement of the project targets which were initially envisioned to be reached in 2023.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

The project reached eligibility in 12 months; there were no changes to the results matrix.

### 3. OVE assessment by objective and rating

	Baseline	EOP Target	Actual	Achievement Rate
<b>Specific Objective 1: Enhance the quality of mobile broadband service</b>				
Increased speed mobile broadband (mbps)	2.2	2.97	2.46	34%
<b>Specific Objective 2: Reduce the per megabyte cost of subscribing to 4G or higher mobile service</b>				
Cost reduction of mobile broadband service 4G or higher (USD)	0.43	0.29	.35	57%
<b>Specific Objective 3: Achieve an initial, medium term increase in the number of subscribers to 4G or higher mobile broadband service</b>				
Increased number of lines per 100 inhabitants with subscribed to 4G or higher mobile broadband services	55.3	70.9	65.4	65%

**Specific Objective 1: Enhance the quality of mobile broadband service.** The indicator associated with this objective showed 34% achievement rate. The indicator covers all mobile providers and does not provide information on the increase in mobile broadband speed attributable to the project. The project contribution is in large part dependent on the number of consumers of mobile companies connected to the project's network.

**Specific Objective 2: Reduce the per megabyte cost of subscribing to 4G or higher mobile service.** The indicator associated with this objective showed a 57% achievement rate. The indicator is based on average rate of mobile internet plans in the country. The PCR did not discuss how the project contributed to the reduction in subscription cost, e.g., whether new entrants connecting to the project broadband network offered lower subscription prices and influenced the pricing of other mobile service providers not connected to the shared network.

## 6. EFFECTIVENESS

**Specific Objective 3: Achieve an initial, medium-term increase in the number of subscribers to 4G or higher mobile broadband service.** The indicator associated with this objective showed a 65% achievement rate. The project contribution to the increase in subscribers was not specified. The PCR did not provide information on how many providers are using the network, and the size of the customer base of these providers. Based on IFT reports, the big three telecommunications companies which have their own broadband infrastructure continued to have a very high (97%) share of the market as of March 2021. Thus, the attribution of this result to the project appears to be weak.

### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

There were no adjustments to the planned outputs.

In summary, Management asserts that the closing of the project almost 3 years earlier than expected caused the achievement rates to be low, but OVE has no basis to predict with certainty whether they will be effectively reached in 2023. In line with the guidelines, OVE coincides with Management in rating the project's effectiveness as *Unsatisfactory*.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

The source of the efficiency rating in the PCR was a cost benefit analysis (CBA) conducted ex-post. For the benefits calculation, the CBA estimated the incremental consumer and producer surplus based on projected reduction in prices and growth in 4G mobile subscriptions. It assumed an annual price reduction of 10% and an annual growth in the 4G mobile mb consumption of 10% over 20 years. The PCR does not explain on what basis this consumption growth assumption is made. Total investments costs are \$2.3 billion. On this basis, the PCR reports an IRR of 21.6% and an NVP of \$3.25 billion with a discount rate of 12%. The PCR does not provide any sensitivity analysis.

OVE observes that neither the continuous annual price drop of 10% nor a 10% annual increase in 4G mobile consumption is a given. Similarly, even though the concession is for a duration of 20 years, it is not a given that 4G will remain relevant over a period of 20 years, in view of the rapidly changing environment in technology. For these reasons, the PCR should have undertaken a sensitivity analysis.

In response to OVE's draft validation, management provided an updated CBA holding prices constant at 2020 levels. The resulting ERR is 25%. OVE undertook further sensitivity analysis, limiting consumption growth to 5% annually, while holding prices constant at 2020 levels, this resulted in ERRs of 16.5%. Similarly, limiting the analysis to 10 years and holding prices constant results in an ERR of 20%, while limiting the analysis to 10 years with a 10% decrease in prices and 5% increase in consumption resulted in an IRR of 15.5%. Finally, given the uncertainty around Altan's financial future, OVE also calculated the ERR with a one time 20% increase in price which was then held constant and a 5% increase in consumption, resulting in an ERR of 17% and 13% over 20 years and 10 years respectively.

Based on these results, OVE agrees with management's rating of Excellent for efficiency

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### Risks to continuation of outcomes

Altan Redes is experiencing financial issues which may impact the ability of the company to operate, maintain, and update the shared network in accordance with what was agreed in the bidding process. It is reported that the company has filed for bankruptcy protection to enable financial restructuring. Increasing rates of wholesale network services to retail service providers to achieve financial viability may put at risk the reduction in mobile 4G costs and increase in subscribers already achieved. In

## 8. SUSTAINABILITY

addition, progress in subscriber coverage using the shared network has been slow and it is unclear whether the project will be able to achieve its subscriber targets to attain financial sustainability.

### Safeguards Performance

The operation was not classified and was considered medium-level risk of financial intermediation (FI-2). There was no mission on environment and social risks due to the short implementation time.

Per the PCR, BANCOMEXT provided program reports every six months with no major issues arising during implementation. The PCR also noted that E&S supervision was coordinated with IFC and IDB-Invest.

Overall, given the financial failure of the scheme proposed and the need to restructure it to ensure its ongoing viability, OVE finds that the sustainability of the results is weaker, differing with Management's rating of *Excellent* and rating it as *Partly Unsatisfactory*.

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project is a critical component in the country's telecommunications reform and was aligned with IDB's institutional and country strategies, but the assessment of demand-side risk was inadequate – relevance was rated *Satisfactory*. While the project was able to meet the coverage targets for installation of the broadband network infrastructure, progress in achievement of outcomes fell below targets. Effectiveness was rated *Unsatisfactory*. The PCR estimated an IRR based on the CBA, and OVE agrees with the Management rating of *Excellent* for Efficiency. In view of the financial issues faced by Altan Redes and the risk of not meeting subscriber coverage targets to achieve financial viability, sustainability was rated *Partly Unsatisfactory*. In line with the PCR Guidelines, the overall rating is *Partly Unsuccessful*.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

There were several aspects that could have been improved during preparation of the project. First, more attention should have been paid to the risks and constraints to mobile service providers connecting to the shared network. Second, the contribution and importance of the shared network in enabling access to populations in low-income areas could have been better articulated in the loan proposal. Finally, the indicators, which covered all mobile providers, could have been designed to measure results from service providers connected to the shared network. OVE rates the quality of preparation as *Satisfactory*.

The project made satisfactory progress in terms of the construction and coverage of the network infrastructure. The project team did a good job in supervising the project, which was closed three years ahead of schedule. There were no E&S issues based on the client reports. OVE rates the quality of implementation as *Excellent*.

Overall rating for Bank's performance is *Satisfactory*.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

BANCOMEXT fulfilled its obligations as borrower and executor of the project, including E&S reporting requirements. BANCOMEXT coordinated with the Bank team during various stages of the project, implemented actions agreed with IDB, and provided semi-annual reports on the status of the project. BANCOMEXT fulfilled its fiduciary responsibilities, including annual audits by an external auditor.

## **11. BORROWER'S PERFORMANCE**

acceptable to IDB. However, it is unclear what actions BANCOMEXT took to address the deterioration in the financial condition of the client.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## **12. LESSONS LEARNED**

The Findings and Recommendations section addressed the issue of whether the preparation of a PCR earlier than the closing date enables an adequate assessment of the effectiveness and efficiency of the project in achieving the objectives. The PCR proposed options to address the issue. However, the Findings and Recommendations section was not insightful as to issues that prevented the financial success of the project, and thus may affect its ability to act as an effective tool to promote greater competition in an extremely concentrated market like the one in Mexico. Lessons were also poor in regards to what was learned from this novel mechanism and what could have been done differently. There was also no leveraging of potentially useful lessons in regards to cofinancing projects like this: both IDB Invest (that approved financing of the concessionaire) and IFC (that funded Altan) had participated in the project, though IDB Invest cancelled the project in 2021 without any disbursement. Finally, there is a mention of 3 related TC operations, but the lessons related to how to better leverage TC work are not formulated.

## **13. QUALITY OF PCR**

The PCR included relevant dimensions and identified some of the main sources of information or evidence. However, it was particularly disingenuous regarding the financial difficulties faced by the project. A mention of the effects of the pandemic is not particularly compelling, given that at the same time there is an implication that the pandemic intensified the use of data. The analysis of effectiveness was straightforward and accurate. In contrast, the analysis of efficiency and sustainability introduced assumptions that OVE considers unreasonably optimistic. As noted above, the PCR could have discussed and assessed the contribution of the project to the overall increases in number of 4G or higher subscriptions and improvements in quality and cost of mobile services. The findings and recommendations were superficial and focused more on suggesting that the assessment guidelines were not adequate for a project whose early closing had given it less time to reach the expected results.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>						
<b>Project Name:</b>	Public Sector Financial Management System Modernization Project					
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>		
<b>Number of Operation</b>	NI-L1033					
<b>Loan number(s)</b>	2422/BL-NI					
<b>Amount Approved</b>	US\$10,000,000					
<b>Lending Instrument</b>	INV					
<b>Co-financiers (if any)</b>	World Bank, EU					
<b>Borrower</b>	Republic of Nicaragua					
<b>Executing Agency</b>	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO					
<b>Sector/Subsector</b>	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE					
<b>Year of Approval</b>	2010					
<b>Original Closing date</b>	02/18/2016					
<b>Actual Closing date</b>	03/30/2020					
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>			
<b>Total Project Cost</b>	US\$ 22,400,000 (IDB US\$ 10,000,000)		US\$ 27,553,349 (IDB US\$ 9,585,476)			
<b>Loan/Grant</b>						
<b>Co-financing</b>	US\$12,400,000		US\$ 17,967,873			
Cancelled amount						

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Partly Successful	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by</b>	Gunnar Fabian Gotz	
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

#### **Project objective:**

The general objective of the project is to support the Nicaraguan government in its efforts to improve efficiency and transparency in public expenditure by adopting a new integrated conceptual model to modernize public sector financial management systems and processes.

**Specific objectives.** The project has the following objectives: (i) support efforts to strengthen the administrative and financial management system; (ii) implement a new administrative and financial management system for central government institutions that reflects a management-by-results approach; and (iii) design and develop a program to provide training and implement the new system within the central government.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

	Loan contract		End of project	
	Project total	IDB total	Project total	IDB total
Component I - strengthening of the public sector financial management systems	2 571 928	440 200	2 999 615 91	---
Component II - modernization of technology and equipment	15 839 088	8 202 167	19 480 095	---
Component III - implementation and training	1 157 500	251 000	2 704 334	---
Other costs	2 831 483	1 106 633	2 145 942	---
<b>Total</b>	<b>22 400 000</b>	<b>10 000 000</b>	<b>27 553 349</b>	<b>9 585 476</b>

The project was not formally modified (with Board approval). The project reached eligibility in April 2011; according to the 2020 PCR Guidelines, results matrix changes registered until August 2011 are valid references for results reporting.

The total project costs were slightly higher than planned – about US\$ 5 million more than planned. However, for the IDB the project costs remained within the approved amount of US\$ 10 million, hence the IDB was not affected by cost overruns. The other participating institutions (World Bank or EU) appear to have faced some cost overruns. The PCR does not provide any details on the reasons and management of the cost overruns.

### 5. RELEVANCE

#### **Country's development needs:**

The objectives address important development needs of the country at the time. Nicaragua had completed various reform steps to improve its public financial management, however, some major weaknesses in financial management and public administration persisted. The weaknesses were related to system that did not have comprehensive coverage leaving some public sector entities outside of the accounting system. The system also did not record important accounting steps limiting the budget monitoring capabilities. Other weaknesses were capacity limitations in certain agencies and offices connected to the system. Lastly, the system was still not fully automatized requiring manual adjustments which in turn increased the probability of inconsistencies and errors.

The project objectives were aligned to address these weaknesses.

In the preparation phase, the Program was aligned with the National Human Development Plan (PNDH 2008-2012), and during implementation, the Program continued to be aligned with the PNDH 2012-2018 and the PNHD 2018-2021. The program was for example well aligned the policy plans to “ensure prudent management of public finances, central government, decentralized entities and public enterprises” or “Improve the effectiveness, efficiency and quality of public spending.

#### **Bank's Country Strategy/Corporate Goals:**

## 5. RELEVANCE

The project was aligned with the Bank's country strategy for 2008-12. In the strategy the bank set as strategy to contribute to the design and implementation of reforms to improve tax and customs management and spending efficiency and effectiveness.

For the 2012-19 country strategy (including the 2 year extension), Public Financial Management was not an explicit priority area for the IDB anymore. However, the project can be still seen as aligned with a cross cutting objective to "build local counterparts' institutional capacities, better target spending, and adapt the sector frameworks to facilitate investment implementation and sustainability."

The project was aligned with the 2010-2020 Institutional Strategy (AB-3008), specifically with the area of "Strengthen institutional capacity and the rule of law" by improving fiscal management and expenditure targeting.

### Design

In general, the vertical logic of the project is adequate, and the PCR lays out clearly how the different aspects of the project are connected.

An additional shortcoming that is not mentioned in the PCR is that part of the specific objective 2 (implement a new administrative and financial management system for central government institutions that reflects a management-by-results approach) is only indirectly addressed. None of the outputs under that specific objective would directly lead to an adoption of management-by-results and if anything, only provide the necessary conditions for that management approach.

### Country realities

The country realities were sufficiently addressed in the design of the project. None of the challenges that arose during the project implementation seem to be linked to country realities but rather challenges that arise when promoting a large-scale technological transformation.

Due to some inconsistency in the alignment with country strategies as well as some shortcomings in the project design, the **overall relevance** of this project is rated as **partly unsatisfactory** (management: partly unsatisfactory).

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR included three indicators that have been added by management as a substitute for indicator "Gap in the cost of goods and services purchased by the government and by the private sector" in the PCR. Even though the retroactively added indicators are not substitutes of the original indicator (e.g. share of purchases made in electronical form) but rather pre-conditions to achieve original indicator they are a reasonable reflection of achievement for Objective 2 - "Implement a new administrative and financial management system for central government institutions that reflects a management-by-results approach".

The project reached eligibility in April 2011; according to the 2020 PCR Guidelines, results matrix changes registered until August 2011 are valid references for results reporting.

### Objective 1: Support efforts to strengthen the administrative and financial management system (100%)

This objective is fully achieved as both indicators improved. The indicators are based on PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) assessment and measure only if there has been any improvement in the respective area. In both cases the improvement has been substantial:

- "Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación": from C to B+
- "Acceso del público a información fiscal clave": from C to B

## 6. EFFECTIVENESS

While in this situation arguably Nicaragua achieved a good rating in both areas, it should be noted that the choice of the indicator was not ideal. The indicator only measures improvement but not necessarily achievement.

*Attribution:*

The project introduced important changes in the budget formulation and execution processes that certainly helped to improve the administrative and financial management systems. The outputs associated to this objective were all fully delivered. Since the vertical logic is plausible, we can attribute the project activities to the outcomes of the project, therefore the OVE rating for this objective is excellent.

**Objective 2: Implement a new administrative and financial management system for central government institutions that reflects a management-by-results approach (80%)**

This objective is rated as satisfactory because 80% of the targets were verifiable and met.

The “average time required for preparation and publication of central government financial statements” declined from 6 months to 3 months and be considered as fully achieved.

The “Gap in the cost of goods and services purchased by the government and by the private sector” could not be verified at the end of project. Therefore, this target is rated as not achieved.

The three later added indicators are all fully achieved. The “% of harmonized budget classifiers with the chart of accounts” increased from 22% to nearly full harmonization (99.5%). The indicator “% of central government purchases that are processed electronically” shows clear advancement as well as it increased from 7% to 66%. The indicator “Time to record the execution of expenditures under revolving fund items” dropped from over a month (34 days) to one day.

*Attribution:*

The projects outcomes can be attributed to the project because the project introduced important improvements in information technology, especially regarding the implementation of the new IT systems and platforms. The outputs associated to this objective were all fully delivered. Therefore, the OVE rating for this objective is satisfactory.

**Objective 3: Design and develop a program to provide training and implement the new system within the central government (86%)**

The objective is rated as satisfactory. The “perceived quality among users in and outside the public sector of services and the information provided by the SIGAF,” improved from 60% to 77%, just slightly below the target of 80%.

*Attribution:*

The projects outcomes can be attributed to the project because without the implementation of the SIGAF in the central administration and the capacitation of staff, this outcome could have been hardly achieved. The outputs associated to this objective were all fully delivered. Therefore, the OVE rating for this objective is satisfactory.

	Baseline	Target (Loan proposal)	60 days after eligibility	EOP	% achieved PCR	% achieved OVE
<b>Objective 1: Support efforts to strengthen the administrative and financial management system (100%)</b>						
Fiscal and budget projections, analyzed from a multiyear perspective, are linked to budget and spending policies.	0	Not defined	1	1	100%	100%
Public access to key fiscal information	0	Not defined	1	1	100%	100%

## 6. EFFECTIVENESS

<b>Objective 2: Implement a new administrative and financial management system for central government institutions that reflects a management-by-results approach (50%)</b>						
Gap in the cost of goods and services purchased by the government and by the private sector	67 %	55%	55%			0%
% of harmonized budget classifiers with the chart of accounts	22%		95%	99.5%	100%	100%
% of central government purchases that are processed electronically	7%		60%	66%	100%	100%
Time to record the execution of expenditures under revolving fund items (in days)	34		1	1	100%	100%
Average time required for preparation and publication of central government financial statements	6 months	3 months	3 months		100%	100%
<b>Objective 3: Design and develop a program to provide training and implement the new system within the central government (86%)</b>						
Score indicating the perceived quality among users in and outside the public sector of services and the information provided by the SIGAF	60	Not defined	80	77.3	86%	86%

### Outputs

All outputs were fully carried out as planned as shown in the table below.

	<b>Output</b>	<b>Baseline</b>	<b>Target</b>	<b>Achieved</b>	<b>Achievement rate in %</b>
1.1	Sistema de Administración Financiera Diseñado	0	1	1	100%
1.2	Sistema de Auditoría informático en el Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa diseñado	0	1	1	100%
1.3	Manual de Auditoría Interna conforme las Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua implementado	0	1	1	100%
1.4	Unidad de Auditoría Interna equipada	0	1	1	100%
2.1	Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera Desarrollado	0	1	1	100%
2.2	Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y los Sistemas Conexos con mantenimiento oportuno	0	1	1	100%
2.3	Plataforma Tecnológica Instalada	0	1	1	100%
3.1	Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera implementado	0	1	1	100%
3.2	Normas técnicas y Marco legal del Sistema Integrado de Administración Financiera actualizado	0	1	1	100%
3.3	Capacitación e Implementación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera	0	1	1	100%

### Overall rating:

With all objectives rated satisfactory or above OVE considers the rating of the project as **satisfactory** (management: satisfactory)

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

The assessment of efficiency evaluates the extent to which the costs incurred in achieving project results were reasonable. The ex-ante cost-benefit analysis (CBA) of the loan proposal estimated an internal rate of return (IRR) for implementing the whole project of 26%, and with benefits reduced by 10% the IRR would remain high at 22%.

The PCR presents a Cost and Time Overrun Analysis (CTOA) to analyze the efficiency and did not include a CBA or cost-effectiveness analysis (CEA). The PCR states in a footnote that a CBA was not possible because of Nicaragua's political and economic crisis that started in 2018. OVE accepts that in the face of the economic crisis key parameters for the CBA's without-project scenario could not have been properly determined and hence a CBA was not feasible. The PCR does not provide an explanation of why a CEA was not possible. In response to OVE's draft validation, management submitted a supplemental CEA to support the efficiency assessment of the operation's resource use. However, OVE identified several shortcomings in this analysis which prevented it from basing its final efficiency assessment on this supplemental CEA.

The PCR discusses all required indicators for the CTOA. The discussion in the PCR on the first phase of the project (until eligibility) falls short of presenting findings in a meaningful manner. The Original Last Disbursement Expiration Date (OED) was in February 2016, while the project was only fully disbursed in January 2020 about 4 years later, than planned.

The second phase shows clearer evidence for the efficiency. The table below shows the relevant indicators and PMR ratings for the respective annual PMR.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accumulated disbursements	-	0.39	0.67	0.71	1.00	1.00	0.96	1.00
SPI (a)	1.02	0.99	1.01	0.96	0.98	0.86	0.93	1.00
CPI (a)	1.01	1.00	0.99	0.98	1.00	0.94	0.93	0.99
Auto PMR rating	Alert	Alert	Alert	Alert	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory
Validated PMR rating	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory	Alert	--

During the first 5 years of execution, cumulative disbursements were below the satisfactory level. The reasons for these delayed disbursements were the design of the project and the distribution of responsibilities between the World Bank and the IDB which insured ensured a clear allocation of tasks, and adequate technical and fiduciary oversight. The technical design and preliminary strengthening activities took place in the first stage of implementation. This stage was exclusively financed by World Bank resources and hence resources IDB disbursements were "on-hold". The next stage was financed exclusively by the IDB and hence disbursements increased but the validated PMR rating remained on alert in the final rating (2019) due to delays in the execution of the program that led to financial and opportunity costs.

Following the PCR guidelines, the efficiency rating is classified as "Unsatisfactory" since the PCR does not provide sufficient justification for why a CEA could not be carried out, the shortcomings in additional CEA provided in response to the draft validation prevent its use and the project was classified as "Alert" in the PMR shortly before closure.

OVE rates the overall efficiency therefore as **unsatisfactory** (Management: partly unsatisfactory).

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### Risks

#### **Discontinuation of funding:**

Insufficient funding to provide continuous support of the SIGAF system could erase the achievements of the project. To mitigate this risk the maintenance contract with the provider has a 3-year length. In addition, the government has already committed resources to support the technological infrastructure and maintenance of the system for the long term. Hence, while being a risk with a high potential impact, the probability of it occurring is largely mitigated.

#### **Poor or delayed responses of the provider:**

Poor quality of support or delayed provision of the support could be also a risk to the sustainability of the project. By hiring several consultants that have already worked on the system implementation as permanent staff this risk is mitigated.

#### **Long response times:**

This risk is already materializing as the response times are longer than intended. The carried-out activities have so far not been sufficient to mitigate this risk. To address this issue the response times are being monitored and additional incentives are provided to the service provider to incentivize improvements in that regard. It is unclear how effective these measures will prove to be in the future.

#### **Low internal capacity:**

This risk was not explicitly mentioned in the sustainability section. However, it was noted in the lessons learned section that "Human resources are the most important element in the success and sustainability of a reform." Given that the SIGAF is implemented by the software provider there is a risk of failure after the provider's contractual obligations for support end. As mentioned in the lessons learned, the project did not include an activity related to the implementation of a permanent training program, which could greatly mitigate the risk of deterioration of the results achieved by the project. However, these risks are mitigated to some extent by hiring specialist and providing training for the operation and maintenance of the system.

### Safeguards Performance

The operation was rated B13 and therefore, it was not necessary to prepare a plan to mitigate and monitor the environmental impact of the operation. The ESRR report from 2019 rates the project risks as low in all assessed dimensions. According to the PCR the safeguard performance was without any issues.

### Overall:

The issue of long response times is currently being addressed and thereby mitigated. The lack of internal technological capacity to use the software constitutes a minor risk to the project's sustainability since qualified staff has been hired. Given that all other risks have largely been mitigated OVE rates the sustainability of the project as **satisfactory** (management: satisfactory)

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project has been relevant as it was aligned with the country's needs and realities. The project however had some design flaws that failed to fully align with the country strategies, hence the relevance was rated as partly unsatisfactory. The effectiveness of the project is rated as satisfactory and the main shortcoming was linked to one specific objective and an indicator that was not measurable.

To assess the efficiency of the project a cost and time overrun analysis was used. Due to lack of a credible CBA or CEA, delays in implementation of about four years and a PMR rating on alert in 2019 the project's efficiency is rated as unsatisfactory. Lastly, the sustainability of the project is rated as satisfactory.

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

As a result, OVE rates the overall project development outcome as **Partly Unsuccessful** (Management: Partly successful)

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### Quality of preparation: satisfactory

The project's quality of preparation had some shortcomings, especially the timeline of it was unrealistic given its setup. The project could only be carried out once activities in the previous stage were finalized by the World Bank. While this distribution of deliverables and responsibilities ensured a clear allocation of tasks, and adequate technical and fiduciary oversight it also led to delays in the execution of the disbursement of four years.

In addition, the selection of indicators at approval was not ideal.

A shortcoming in the project design was to include an indicator (Gap in the cost of goods and services purchased by the government and by the private sector) that is not regularly measured without a clear plan on how to measure the indicator. Consequently, the indicator remained unmeasurable and could not be assessed.

Other indicators only measured improvements but not achievement of outcomes, hence the indicator only measures if the project is on a trajectory to achieve an outcome but not necessarily if the aspired outcome has been achieved.

OVE considers these shortcomings as moderate because they did not impede the project from reaching its objectives. Therefore, OVE rates the Bank's performance in ensuring quality at entry as satisfactory (Management: satisfactory)

### Quality of implementation: satisfactory

The necessary technical assistance and advisory services were provided in a timely manner to the Project Unit and the Ministry of Finance.

The implementation of the SIGAF software faced some challenges as the software needed to be adjusted to the country specific requirements. This bottleneck might have been anticipated or mitigated if the software had been chosen more carefully in the process.

The coordination among the different donors (IDB, World Bank and EU) as well as the government was very satisfactory according to the PCR. Missions were jointly conducted, mission reports were harmonized and the same expert consultants were hired to ensure a high level of harmonization and lower transactional costs. The project benefitted from the collaboration of the different institutions by tapping into the expertise of all three,

OVE rates the quality of implementation as satisfactory (Management: satisfactory)

OVE rates the **overall bank's performance** as **satisfactory** due to some shortcomings at the project design stage (Management: excellent)

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The PCR provides almost no evidence to assess the borrower's performance.

The government ownership and commitment to the project appears to have been high as the funding of the project is part of the future budgets. The lessons learned mention a certain degree of resistance from users regarding the implementation of the system as well as plans to improve capacity of the executing agency. All this indicates that the borrower's performance had some shortcomings.

Therefore, OVE rates the borrower's performance as **satisfactory** (management: satisfactory)

## 12. LESSONS LEARNED

The lessons learned presented in the PCR are highly relevant which are validated by the evidence presented in the document. Among the lessons learned the following standout as the most important:

- The modernization of an administrative and financial management system is a complex process that involves changes in processes, systems and human resources. A modular strategy can help to first resolve critical weaknesses and then advance the modernization process sequentially.
- Standardized technology options (e.g. software) are not always cost efficient because adjusting the technology to the country specific context might lead to higher cost than a custom made software. These aspects should be taken into consideration when assessing the best or cheapest option.
- Projects that promote major institutional changes may generate resistance from users to the use of new procedures and systems, resulting in delays. Change management and continuous capacitation activities can help to reduce the resistance.
- Human resources are the most important element in the success and sustainability of a reform. Implementing a permanent or long-term capacitation program can help ensure the sustainability of the project.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines.

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

**Completeness** - The PCR included all relevant dimensions and presented the required evidence. In most sections this evidence was presented with a clear discussion of achievements. The reasons why indicator 2.2. was not included could have been explained in more detail, as it remains unclear whether measuring the indicator was impossible or difficult. In the efficiency section the reasons why a cost-benefit analysis or cost-effectiveness analysis was not possible should have been laid out in more detail.

**Quality of analysis:** The quality of analysis was sufficiently high for most section. In the efficiency section table 8A had several factual errors including wrong ratings (in 2017 and 2020) and wrong color coding (in 2019). On bank's performance as well as borrower's performance the information provided was limited making an assessment of these dimensions difficult. The section on borrower's performance only listed responsibilities and tasks but did not make any mention regarding the quality of that performance.

**Candor:** The PCR seemed to be realistic and mostly honest about project's changes and shortcomings. More information on the reason why one indicator was not measurable would have been desirable as well as more information on the borrower's performance. The PCR efficiency section had some factual errors that put the candidness of these findings into question.

**Lessons learned:** The lessons presented are useful and based on evidence presented in the PCR. The lessons have the potential to improve similar projects in the future and provide a great learning opportunity.

Due to some important shortcomings in the quality of analysis, OVE rates the quality of the PCR as **Fair**.

PCR Quality Rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Apoyo al Sector Transporte I			
	<b>Oldest</b>	—————→		<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	NI-L1049			
<b>Loan number(s)</b>	2427/BL-NI			
<b>Amount Approved</b>	US\$20,200,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan GOM			
<b>Co-financiers (if any)</b>	-			
<b>Borrower</b>	República de Nicaragua			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) y Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV)			
<b>Sector/Subsector</b>	Transporte			
<b>Year of Approval</b>	2010			
<b>Original Closing date</b>	18-feb-2014			
<b>Actual Closing date</b>	18-feb-2015			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$20,200,000 (IDB US\$20,200,000, GON US\$0)		US\$25,359,385.50 (IDB US\$20,200,000, GON US\$5,159,385.50)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$20,200,000		US\$20,200,000	
<b>Co-financing</b>	US\$-		US\$-	
<b>Cancelled amount</b>				

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Excellent
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Juan José Pompilio Sartori	
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El programa de Modernización del Sector Transporte en Nicaragua comprende tres operaciones de inversión de obras múltiples, las cuales se aprobaron de manera independiente y sucesiva en los años 2010 (NI-L1049), 2012 (NI-L1052), y 2013 (NI-L1071). El PCR comprende el análisis de las tres operaciones, realizando análisis más diferenciados para cada operación en las áreas de efectividad y eficiencia.

El programa tiene un objetivo general que es compartido por las tres operaciones aprobadas. En tanto, si bien las tres operaciones comparten cinco objetivos específicos, la tercera operación (NI-L1071) adiciona un sexto objetivo específico relacionado con cambio climático. Por esta razón, OVE consideró apropiado realizar validaciones diferenciadas para las tres operaciones.

Esta validación de OVE se enfoca en la primera operación aprobada en 2010 (NI-L1049).

El programa de Modernización del Sector Transporte tiene por objetivo general contribuir a mejorar la eficiencia del transporte terrestre por carreteras en Nicaragua, a fin de estimular la actividad económica y el bienestar de la población y facilitar la integración de las diferentes regiones del país con el resto de Centroamérica.

Los objetivos específicos de esta primera operación (NI-L1049) son: i) reducir los costos de operación vehicular; ii) aumentar las velocidades de circulación; iii) reducir las interrupciones al tránsito; iv) reducir la accidentalidad; y v) fomentar la conservación del patrimonio vial.

Los objetivos son idénticos en la Propuesta de Préstamo, en el Contrato de Préstamo y en el PCR.

Para propósitos de esta validación, OVE considerará los cinco objetivos específicos mencionados anteriormente.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

Las tres operaciones del Programa de Apoyo al Sector Transporte – PAST (NI-L1049, NI-L1052, NI-L1071) se diseñaron con los mismos 5 componentes. El PCR presenta de manera unificada los resultados de los tres proyectos.

A continuación, se presenta la descripción de los componentes de la operación NI-L1049.

#### **Componente 1: Mejoramiento de caminos productivos y de la red troncal**

El MTI contratará obras de mejora estructural y/o funcional de caminos productivos y de la red troncal, incluyendo obras de pavimentación, refuerzo estructural, drenaje, mejora de características geométricas, sustitución o construcción de puentes y señalización vial. Los proyectos a financiar formarán parte del plan de inversiones del MTI y contarán con el aval del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (US\$10,620 miles; Aporte BID: US\$10,620 miles; Aporte local: US\$ 0).

#### **Componente 2: Fortalecimiento Institucional**

El MTI contratará obras y servicios, y adquirirá bienes para mejorar la planificación, gestión y conservación del patrimonio vial a nivel nacional y municipal. Las principales áreas de intervención de este componente son (i) el fortalecimiento del control de pesos y dimensiones y (ii) el fortalecimiento de la Dirección de Caminos Municipales (DCM) del MTI. La primera área se subdivide en dos campos (a) asistencia técnica al MTI para el diseño e implementación de un sistema integrado de control de pesos y dimensiones; y (b) construcción o mejora de estaciones de báscula fija. A nivel de muestra se identificaron tres localizaciones posibles donde construir o mejorar las primeras estaciones piloto (Frontera Guasaule, Frontera Peñas Blancas y San Benito). La segunda área de intervención consiste en proveer apoyo técnico y en materia de gestión a la DCM con el objetivo de

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

implementar los Consejos Regionales de Transporte en las zonas central y pacífica de Nicaragua (US\$1,620 miles; Aporte BID: US\$1,620 miles, Aporte local: US\$ 0).

##### **Componente 3: Seguridad Vial**

Los recursos de este componente permitirán al MTI contratar obras y servicios, y adquirir bienes para apoyar el proceso de fortalecimiento de la seguridad vial. El trabajo a realizarse a lo largo del Programa bajo este componente se alinearán con los esfuerzos de índole regional en el marco de la Iniciativa de Seguridad Vial para América Latina y el Caribe. Los recursos asignados a este componente serán utilizados para apoyar el proceso de desarrollo de una Estrategia de Seguridad Vial para el período 2010-2015, basada en las lecciones aprendidas en la planificación e implementación de la estrategia de seguridad vial del período 2005-2010. Los recursos asignados a este componente también financiarán la implementación del proyecto de mejora de la circunvalación a la ciudad de León, el cual incluye la construcción de ciclovías y andenes peatonales en una longitud de 4,7 km, con el fin de reducir los altos niveles de siniestralidad causados por la interacción del tráfico vehicular y de peatones y ciclistas (US\$2,133 miles; Aporte BID: US\$2,133 miles, Aporte local: US\$ 0).

##### **Componente 4: Disminución de la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático**

Este componente financiará acciones para disminuir la vulnerabilidad de la red vial a los efectos del cambio climático consistentes en actividades de fortalecimiento del MTI e inversiones en obras de infraestructura. Con recursos asignados a este componente, el MTI contratará servicios de consultoría para mapeo de los sitios de mayor vulnerabilidad de la red vial a amenazas como huracanes, inundaciones, deslizamientos de masas de tierra y elevaciones del nivel del mar. Adicionalmente, el MTI contratará servicios de consultoría para formular instrumentos metodológicos de intervención, capacitaciones y fortalecimiento, en particular de su Unidad de Gestión Ambiental (UGA). Estas acciones establecerán condiciones institucionales para que, en futuras obras viales, que podrían finanziarse con otras operaciones del programa, se incorporen en el diseño medidas necesarias para hacer frente a la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático (US\$450 miles; Aporte BID: US\$450 miles, Aporte local: US\$ 0).

##### **Componente 5: Mantenimiento vial**

Los recursos de este componente permitirán al Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV) contratar obras y servicios que contribuirán a la conservación de la red troncal y de caminos productivos, lo mismo que su fortalecimiento para la planificación, gestión y ejecución del mantenimiento a nivel nacional. Los recursos asignados a este componente financiarán intervenciones de mantenimiento periódico y especial consistentes en pavimentaciones, bacheos, recarpeteos, estabilizaciones, tratamientos superficiales, utilización de nuevas tecnologías y demás tareas inherentes al mantenimiento. El componente financiará también estudios, asistencia técnica, entrenamientos y compra de equipos o bienes vinculados con las iniciativas de fortalecimiento propuestas por el FOMAV. Una de las actividades a ser financiadas consiste en el bacheo y el recarpeteo con concreto asfáltico en un tramo de la red troncal. Adicionalmente, serán financiados tres apoyos puntuales de fortalecimiento institucional: (i) apoyo para la automatización de procesos administrativos; (ii) apoyo para la implementación de contratos de mantenimiento por resultados; y (iii) apoyo para la elaboración de manuales de control ambiental, de seguridad vial y de higiene ocupacional (US\$2,000 miles; Aporte BID: US\$2,000 miles, Aporte local: US\$ 0).

Esta primera operación del programa PAST (NI-L1049) fue aprobada el 27 de octubre de 2010 y alcanzó elegibilidad el 21 de diciembre de 2011.

El programa no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio Ejecutivo).

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

Cabe señalar, que existió una extensión de 12 meses en el periodo de desembolso en esta primera operación y en las siguientes operaciones no hubo extensiones de plazos, por lo que el programa completo no sufrió demoras.

La siguiente tabla presenta los costos estimados en el diseño del proyecto y los actuales.

NI-L1049	Costos estimados		Costos Actuales		% Cambios
	US\$	%	miles de US\$	%	
<b>A. Costos directos</b>	<b>16,823,000.00</b>	83.3%	<b>24,367,046.50</b>	96.1%	<b>45%</b>
1. Mejoramiento de caminos productivos y de la red troncal	10,620,000.00	52.6%	14,771,717.50	58.2%	<b>39%</b>
2. Fortalecimiento institucional MTI	1,620,000.00	8.0%	1,804,821.00	7.1%	<b>11%</b>
3. Seguridad vial	2,133,000.00	10.6%	2,436,810.00	9.6%	<b>14%</b>
4. Disminución de la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático	450,000.00	2.2%	498,785.00	2.0%	<b>11%</b>
5. Mantenimiento vial	2,000,000.00	9.9%	4,854,913.00	19.1%	<b>143%</b>
<b>B. Administración y gestión</b>	<b>2,381,000.00</b>	11.8%	<b>321,369.00</b>	1.3%	<b>-87%</b>
1. Supervisión de obras	831,000.00	4.1%	11,996.00	0.0%	<b>-99%</b>
2. Auditorías (Financiera, Técnica y Socio-ambiental)	530,000.00	2.6%	118,106.00	0.5%	<b>-78%</b>
3. Monitoreo y evaluación	170,000.00	0.8%	36,957.00	0.1%	
4. Estudios de preinversión y diseño	850,000.00	4.2%	154,310.00	0.6%	<b>-82%</b>
<b>C. Imprevistos</b>	<b>436,000.00</b>	2.2%	<b>0.00</b>	0.0%	<b>-100%</b>
<b>D. Gastos Financieros</b>	<b>560,000.00</b>	2.8%	<b>670,970.00</b>	2.6%	<b>20%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>20,200,000.00</b>	<b>100.00%</b>	<b>25,359,385.50</b>	<b>100.00%</b>	

Fuente: Contrato de préstamo y PMR al cierre de la operación.

Nota: Incluye costos totales estimados e incurridos.

#### 5. RELEVANCE

##### 1. Alignment of project objective with the country's development needs:

El proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Según el PCR el programa fue consistente con las necesidades de inversión frente al rezago en el desarrollo de la red vial en Nicaragua y con las prioridades sectoriales del GdN de aumentar inversión en desarrollo vial para atender vastas necesidades de cobertura, calidad e integración de zonas productivas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano [PNDH] (2009-2011) en particular en el objetivo estratégico del mejoramiento de la red vial para ampliar el acceso a servicios básicos y al mercado. Además, los objetivos del programa estuvieron alineados con las prioridades del GdN durante la ejecución y cierre del programa, considerando su alineación con 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 PNDH 2012-2016.

El PCR presenta argumentos sobre la importancia de mejorar la cobertura y calidad de la red vial nacional para mejorar la competitividad de la economía y reducir la pobreza, haciendo referencia también a las condiciones climáticas específicas que enfrenta Nicaragua.

##### 2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

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

## 5. RELEVANCE

Los objetivos del programa al momento de aprobación de la primera operación son consistentes con los objetivos de la EBP 2008-2012 de: (i) confiabilidad del suministro de energía eléctrica y mejoramiento de la red vial existente y (iv) desarrollo productivo.

El PCR presenta claramente la alineación de los objetivos del programa durante su implementación y hasta su cierre con: (i) la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), (ii) el Marco sectorial de Transporte (GN-2740-7), (iii) la EBP 2012-2017, al intentar fortalecer las capacidades institucionales del MTI y del FOMAV y contribuir a mejorar la infraestructura productiva de transporte.

El PCR también menciona que se incorporaron actividades en línea con el Plan de Acción Integral para mejorar la Seguridad Vial en América Latina y el Caribe que viene estructurando el Banco desde 2009.

### 3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

La lógica vertical del programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos. La Gráfica 1 del PCR presenta claramente integrada la lógica vertical de cada uno de los tres proyectos del programa PAST.

El PCR destaca el esquema innovador multianual y multipropósito planificado a través de tres operaciones aprobadas independientemente bajo la modalidad de “programa de obras múltiples”, cada una con cinco componentes autosuficientes que individualmente generaron beneficios sobre el mismo objetivo general, a través de efectos transversales en objetivos específicos.

El programa también estuvo alineado a las realidades del país, incluyendo sus capacidades de ejecución. El programa fue diseñado para apoyar al GoN en la implementación de obras múltiples seleccionadas a partir del Plan de Inversiones de Medio Plazo 2007-2017 del MTI o de las necesidades de mantenimiento urgente resultado del análisis del estado de la red mantenible del FOMAV.

En síntesis, los objetivos del programa estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades 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 programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos, y el programa estuvo alineado a las realidades del país. En este contexto, OVE califica la relevancia como Excelente (PCR: Satisfactorio).

Relevance rating:

Excellent

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. *Management rating of effectiveness*

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos para PCR de 2018.

El PCR presenta en la sección de efectividad, al inicio de la Tabla 2 un análisis de resultados de dos indicadores de impacto relacionados al objetivo general del programa. OVE no ha considerado estos indicadores de impacto en su evaluación.

### 2. *Quote limit date for acceptable modifications*

Esta primera operación del programa PAST (NI-L1049) fue aprobada el 27 de octubre de 2010 y alcanzó elegibilidad el 21 de diciembre de 2011.

## 6. EFFECTIVENESS

De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios realizados a la Matriz de Resultados hasta 60 días después de que cada proyecto alcanzó la elegibilidad (MR60d), serán formalmente aceptados para esta validación, en línea con las pautas PCR. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y la medición de sus resultados.

### 3. OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)

En esta evaluación se ha utilizado la misma denominación de los objetivos específicos que en el PCR y que es consistente también con la manera en que figuraban en la Propuesta de Préstamo.

Cabe señalar, que en la MR60d de la operación NI-L1049, no se registraron los valores de línea de base y meta a alcanzar.

A continuación, el análisis de efectividad de los cinco objetivos específicos:

#### Objetivo Específico 1: Reducir los costos de operación vehicular

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.1 Costo de operación de un camión de 10 toneladas circulando en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
1.1.1 Tramo Las Flores-Guanacaste - Mejora 17.6 km	US\$/km	1.06	2012	0.77	0.45	100	100
1.1.2 Tramo Circunvalación de Masaya - Mejora 6.8 km	US\$/km	1.18	2012	0.91	0.59	100	100
1.1.3 Tramo Circunvalación de León - Mejora 4.7 km	US\$/km	nd	2012	nd	0.48	0	0
1.1.4 Tramo Nandaime - Rivas - Peñas Blancas - Mantenimiento periódico 85 km	US\$/km	0.77	2012	0.77	0.41	100	100

Nota: nd: no disponible.

Cabe señalar que, en la Tabla 2 del PCR existen imprecisiones y/o errores, por ejemplo:

- En la “Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados con la Operación” presentada en el PCR se incluyen filas sombreadas de amarillo sin etiquetar (o identificar su concepto) y que serían aparentemente utilizadas para presentar los promedios de “Porcentaje Alcanzado” y “Ratio de Logro” de los indicadores de cada operación. Sin embargo, se evidencia que en algunos casos los valores consignados no se corresponden con el promedio. Además, en el caso del “Resultado 1.1” de esta operación NI-L1049, se incluyeron los cuatro tramos viales correspondientes más una quinta fila sin etiquetar (o identificar su concepto) que incluye valores de “Porcentaje Alcanzado” y “Ratio de Logro” y que luego fue utilizada para obtener los promedios de “Porcentaje Alcanzado” y “Ratio de Logro” para este resultado en esta operación.

Los valores de los indicadores 1.1.1 a 1.1.4 presentados en el PCR y consignados en la tabla anterior, coinciden con los valores reportados en los informes “Informe Final Evaluación PAST I” (EEO#1) y “Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte” (EEO#4). Según el EEO#1, la Firma Elaboradora de los Estudios de Línea de Base recibió del MTI la información requerida (longitud, alcance, IRI, etc.) sobre los tramos a ser intervenidos. Con esa información realizó posteriormente constataciones en campo para luego

## 6. EFFECTIVENESS

realizar los cálculos correspondientes utilizando HDM-4. El cálculo utilizado en la evaluación final fue consistente con el procedimiento establecido en los estudios de la línea de base.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de **75%** y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto dado que los cálculos se realizaron con HDM-4, OVE califica el logro del objetivo como **Parcialmente Insatisfactorio**.

### Objetivo Específico 2: Aumentar las velocidades de circulación

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base (*)	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>2.1 Tiempo de viaje de un vehículo privado liviano circulando en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
2.1.1 Tramo Las Flores-Guanacaste – Mejora 17.6 km (*/1)	horas	0.37 (PCR) 0.28 (EEO#1)	2012	0.22 (PCR)	0.18 (PCR)	100	100
2.1.2 Tramo Circunvalación de Masaya – Mejora 6.8 km (*/2)	horas	0.19 (PCR) 0.22 (EEO#1)	2012	0.15 (PCR)	0.09 (PCR)	100	100
2.1.3 Tramo Circunvalación de León – Mejora 4.7 km (*/3)	horas	0.13	2012	0.06	0.08	71	71
2.1.4 Tramo Nandaime - Rivas - Peñas Blancas - Mantenimiento periódico 85 km (*/4)	horas	1.22 (PCR) 1.06 (EEO#1)	2012	1.06	0.99	100	100

**Notas:**

(\*) En los indicadores 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.4, los valores consignados difieren de los presentados en el PCR. OVE considera que hubo errores en la imputación de las líneas de Base en el PCR y en los PMRs y PMR al cierre en los que se basó el PCR.

(\*1) Los valores de la línea base y la meta en PCR, PMRs y PMR al cierre se consignaron erróneamente como "horas,minutos", debería haberse ingresado con unidad de medida en horas (según MR60d y propuesta de préstamo). Así, el valor de la Línea de Base de 37 minutos consignado en el PCR sería de 0.63 horas y el valor de la meta sería de 0.37 horas. Además, estos valores no concuerdan con los consignados en EEO#1 ("Informe Final Evaluación PAST I") y EEO#4 ("Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte") (medios de verificación). En EEO#1 la Línea de Base sería 0.28 horas (que implica una velocidad promedio de 63 km/h para recorrer los 18 km mejorados) y en EEO#4 sería 0.27 horas (que implica una velocidad promedio de 64.5 km/h para recorrer los 17.6 km mejorados). El valor alcanzado según el EEO#1 sería de 0.18 horas (que implica una velocidad promedio de 101.4 km/h, seguramente superior al máximo permitido en rutas de Nicaragua, para recorrer los 18 km mejorados) y en el EEO#4 sería de 0.17 horas (que implica una velocidad promedio de 104.5 km/h, seguramente superior al máximo permitido en rutas de Nicaragua, para recorrer los 17.6 km mejorados).

OVE ha consignado los valores del Informe de Evaluación Económica ex post que coincide con los del "Informe Final Evaluación PAST I" (EEO#1).

(\*2) El valor de la línea base en PCR, PMRs y PMR al cierre fue de 0.19 (ingresado erróneamente como "horas,minutos"), debería haberse ingresado con unidad de medida en horas con un valor de 0.33. En el estudio de Evaluación Económica ex post (EEO#4), la Línea de Base fue de 0.33 horas (acorde con los 19 minutos consignados en PCR y PMRs, aunque no se explica cómo se obtuvo el resultado) y en el informe final de evaluación del proyecto (EEO#1) fue de 0.22 horas (calculado con HDM-4).

La meta (ajustada) fue 0.15 en el PCR, PMRs y PMR al cierre (quizás ingresado erróneamente como "horas, minutos") y en el EEO#4 fue de 0.26 (que se correspondería con los 15 minutos de viaje del PCR y PMR al cierre). El valor alcanzado consignado en PCR fue de 0.09 horas, acorde con el informe final de evaluación del proyecto (EEO#1) calculado con HDM-4 y que implicaría una velocidad promedio de recorrido de 75 km/h.

OVE ha consignado los valores de Línea de Base (acorde a una velocidad de recorrido de 30 km/h) y Valor Alcanzado del informe final de evaluación del proyecto (EEO#1) (acorde a una velocidad de

## 6. EFFECTIVENESS

44 km/h), y el Valor de la Meta Ajustada de 0.15 de acuerdo con el valor consignado en el PCR, PMRs y PMR al cierre (acorde a una velocidad de 77 km/h).

(\*3) En PMRs y PMR al cierre se consignó como 0.08 (erróneamente ingresado como “hora, minutos”) que corresponde a 0.13 horas (unidad de medida de la MR60d y la Propuesta de Préstamo). Se consignó correctamente en el PCR como 0.13 horas. Sin embargo, la meta de 0.06 consignada en el PCR debe haberse basado en PMRs y PMR al cierre (indicada en “hora, minutos”), y correspondería a 0.10 horas y el valor alcanzado según el EEO#1 sería de 4 minutos 50 segundos o 0.08 horas, para recorrer los 4.7 km de la vía mejorada. OVE considera que el PCR consignó erróneamente una meta de 0.06, podría haber sido de 0.10.

(\*4) El valor de la Línea Base en PCR, PMRs y PMR al cierre fue de 1.22 (ingresado erróneamente como “horas,minutos”), debería haberse ingresado con unidad de medida en horas, sería 1.38 horas. En el estudio de Evaluación Económica ex post (EEO#4) se consignó como 1.38 horas (acorde con 1 hora 22 minutos consignados en PMRs) y en el informe final de evaluación del proyecto (EEO#1) fue de 1.06 horas, y corresponde a una velocidad promedio de 80 km/h. Al tratarse de obras de mantenimiento periódico, es razonable que la meta sea mantener el valor de la Línea de Base. El valor alcanzado consignado en PCR fue de 0.99 horas, acorde con el informe final de evaluación del proyecto (EEO#1) e implicaría una velocidad promedio de 85.6 km/h para recorrer los 85 kms de la vía mantenida. OVE reporta el valor del “Informe Final Evaluación PAST I” (EEO#1). En el EEO#1 se utilizó HDM-4 para realizar los cálculos. En el EEO#4 y en el PCR no se indicó el método de cálculo.

Según se indica en las notas explicativas a la tabla anterior, existieron varios errores de registro de los valores de las Líneas de Base en los PMRs y en el PCR y en la meta del indicador 2.1.3. Además, se apreciaron divergencias en los valores de los indicadores de los diferentes informes de evaluación del programa (EEO#1 y EEO#4) en los que se basa el PCR.

Cabe señalar que, según el “Informe Final Evaluación PAST I” (EEO#1), los valores de línea de base se calcularon utilizando HDM-4, dado que según el juicio de ejecutores y asesores del MTI, las mediciones realizadas no fueron representativas. Además, las mediciones intermedia y final no se realizaron.

A pesar de los errores de registro, una vez realizadas las correcciones por OVE, dado que el logro promedio de indicadores fue de 93% y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto dado que los cálculos se realizaron con HDM-4, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

### Objetivo Específico 3: Reducir las interrupciones al tránsito

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>3.1 Interrupciones a la circulación en un año en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
3.1.1 Número de tramos viales atendidos por emergencia de lluvias (NI-L1049)	Número de atenciones	55.00	2010	28	15.00	100	100
3.1.2 Número de puentes / derrumbes/ pegaderos atendidos por emergencia de lluvias (NI-L1049)	Número de atenciones	32.00	2010	16.00	9.00	100	100

En la MR60d de la operación NI-L1049 se incluyó el indicador “Interrupciones a la circulación en un año en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos” y en el PCR se presentaron los indicadores 3.1.1 y 3.1.2 de la tabla de arriba, cuyo uso se encuentra fundamentado en el documento “Comparativa entre matrices de Indicadores” (EER#4 del PCR).

## 6. EFFECTIVENESS

Según el “Informe Final Evaluación PAST I” (EEO#1 del PCR, referido a la operación NI-L1049): “El indicador relativo a las interrupciones fue descartado de común acuerdo con el Banco”. En el PCR se indica que el medio de verificación de los valores alcanzados es la “Evaluación Costo-Beneficio ex post realizada por el OE”. OVE no ha podido verificar en el informe EEO#4 los valores alcanzados reportados. Si bien puede cuestionarse la atribución de los indicadores utilizados, el informe “Comparativa entre matrices de Indicadores” (EER#4) y el PCR indican que no se presentaron interrupciones en los tramos intervenidos por el programa por efecto de las mejoras implementadas. En virtud de esta última apreciación, OVE considera que el proyecto NI-L1049 contribuyó al objetivo específico de disminución de interrupciones en los caminos intervenidos, por lo que ha considerado como válidos los valores presentados en el PCR, otorgándole un 100% de logro.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 100% considerando la atribución asignada, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

### **Objetivo Específico 4: Reducir la accidentalidad**

A continuación, se analizan los indicadores presentados en el PCR, reconociendo que en el caso del proyecto NI-L1049, la MR60d no consignaba valores de línea de base y meta. OVE ha analizado los indicadores presentados con el objetivo de considerarlos en caso de que mejoren la medición de los resultados.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>4.1 Accidentes de toda naturaleza (sin víctimas, con víctimas, involucrando un solo vehículo, más de un vehículo, vehículos automotores, ciclista, peatones) en un año en los tramos intervenidos</b>							
4.1.1 Tramo Las Flores-Guanacaste - Mejora 17.6 km (NI-L1049)	Número de accidentes	60 (PCR) 65 (EEO#1)	2012	54 (PCR)	79 (PCR) 40 (EEO#1)	0	0
4.1.2 Tramo Circunvalación de Masaya - Mejora 6.8 km (NI-L1049)	Número de accidentes	nd	2012	nd	1	0	0
4.1.3 Tramo Circunvalación de León - Mejora 4.7 km (NI-L1049)	Número de accidentes	172 (PCR) 54 (EEO#1)	2012	147 (PCR) sd	86 (PCR) 98 (EEO#1)	0	100
4.1.4 Tramo Nandaime - Rivas - Peñas Blancas (NI-L1049)	Número de accidentes	422 (PCR) 126 (EEO#1)	2012	361 (PCR) sd	334 (PCR) 122 (EEO#1)	0	100

Notas:

EEO#1: Enlace Electrónico Opcional del PCR, “Informe Final Evaluación PAST I” (NI-L1049).

(\*) nd: no disponible, sd: sin dato coherente con los valores reportados por OVE según la fuente EEO#1.

Cabe señalar, que los valores consignados para los indicadores 4.1.1, 4.1.2 y 4.1.3 no se reportaron en el informe de “Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte” (EEO#4), que según el PCR es un medio de verificación. Además, OVE informa en la tabla anterior los valores que se reportaron en el informe final de evaluación del proyecto NI-L1049 (EEO#1), para el año 2012 (línea de base) y para el año 2014 (fin del proyecto), como complemento a los presentados en el PCR. Cabe señalar que en varios casos estos valores difieren significativamente con lo reportado en el PCR. Con la evidencia presentada no es posible determinar si los valores utilizados son confiables para determinar el porcentaje de logro, razón por la cual OVE asigna 0% de logro.

Los valores del indicador 4.1.4 presentados en el PCR están mal calculados, ya que deberían representar número de accidentes de toda naturaleza y, basándose en las estadísticas del MTI, se consignaron con doble contabilizaciones tanto para la línea de base como para la meta y el valor realizado ex post. En el Cuadro 34 del informe EEO#4, se presentan las estadísticas de accidentes, accidentes con víctimas, muertos, lesionados para los años 2013 a 2017. Además, se computa un

## 6. EFFECTIVENESS

total sumando todos estos conceptos, y ese total es el utilizado como indicador de “accidentes de toda naturaleza”. El valor correcto debería ser “accidentes”, primera fila del Cuadro 34 del EEO#4, ya que ese valor incluye los accidentes con víctimas, y éstos ocasionan víctimas fatales (muertos) y lesionados. Así, por ejemplo, en 2014, año de meta original y valor alcanzado ex post, hubo 173 accidentes de toda naturaleza, de los cuales 62 fueron accidentes con víctimas que provocaron 17 muertos y 82 lesionados. La suma total es 334, valor que se consignó como el valor alcanzado ex post. En el informe EEO#4 no se presentó el dato de accidentes de 2012, razón por la cual no puede calcularse correctamente un % de logro. Además, en el EEO#1 se presentó un valor de línea de base de 126 y un valor alcanzado en 2014 de 122, que difieren de lo reportado en el PCR y en el EEO#4. Asimismo, el PCR indica en la subsección b de la sección de Efectividad, que: “Con relación a la reducción esperada en el número de accidentes viales... aunque el resultado es positivo a nivel de programa, teniendo en cuenta que 57% de todos los caminos intervenidos por el programa, registraron entre **107%** y **1108% menos accidentes** de todo tipo...”. Sería mejor decir que “se obtuvieron entre 107% y 1108% de porcentaje de logro de los indicadores, según los datos y resultados presentados”. Además, OVE ha encontrado errores en algunos de esos datos y cálculos que han sido reportados arriba.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 0%, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

### Objetivo Específico 5: Fomentar la conservación del patrimonio vial

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>5.1 Valor patrimonial de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
5.1.1 Tramo Las Flores - Guanacaste - Mejora 17.6 km (NI-L1049)	US\$	5,021,490	2008	7,521,490(*)	8,927,950	100	100

*Notas:*

(\*) Dato consignado en el “Informe Final Evaluación PAST I” (EEO#1 del PCR) como meta ajustada. Según ese informe, el dato consignado en el PCR igual a 5,535,130, corresponde al tramo vial de Circunvalación de León. De todos modos, el % de logro es 100.

Dado que el valor obtenido del único indicador fue de 100% y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto, aunque el PCR no lo menciona, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

#### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

El PCR indica que en general los productos definidos en los componentes del Programa fueron adecuados para alcanzar los objetivos específicos planteados, explicando claramente la lógica subyacente apoyada por los resultados obtenidos. También hace referencia al componente de Fortalecimiento Institucional, sin objetivos específicos relacionados y con productos relacionados a fortalecer la planificación a mediano plazo para inversiones en rehabilitación de carreteras, equipamiento para auscultación vial para mejorar la planificación de las inversiones en mantenimiento vial. Asimismo, indica que el programa contribuyó indirectamente al incremento de la longitud de la red vial mantenible a cargo de FOMAV, al financiar la inversión en mantenimiento en tramos viales con altos costos por kilómetro.

De la comparación de las MR60d y las MR al cierre de cada operación, surgen algunas diferencias en los productos implementados con relación a los propuestos inicialmente. Cabe señalar que, en esta operación NI-L1049 se consignaron los mismos productos de la MR60d en la MR al cierre de la operación.

## 6. EFFECTIVENESS

En la tabla que sigue se presentan los indicadores que presentaron más diferencias.

Operación	Componente	Producto	Unidad de medida MR60d	Unidad de medida MR final	MR60d	MR final			Comentario
					Unidades FDP	P	P(a)	A	
NI-L1049	2. Fortalecimiento Institucional	Consejos Regionales de Transporte creados y operando	Consejos regionales	Consejos regionales	3	3	0	0	Producto cancelado.
		Estudios de factibilidad y diseños finales de obras viales	km	Grupos de estudios	124	2	2	2	Cambio en unidad de medida.

OVE considera que las diferencias presentadas en los productos ejecutados en comparación con los propuestos originalmente no afectaron la lógica vertical del proyecto y del programa PAST.

En síntesis, considerando que dos de los cinco objetivos específicos calificados del proyecto fueron clasificados como Excelentes, un objetivo fue clasificado como Satisfactorio, un objetivo fue clasificado como Parcialmente Insatisfactorio y un objetivo fue clasificado como Insatisfactorio, OVE no coincide con el rating otorgado por la Administración y califica la efectividad del proyecto como **Parcialmente Insatisfactorio** (PCR: Satisfactorio para todo el programa PAST).

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

Se realizó análisis costo-beneficio ex post de las obras de rehabilitación, mejora y mantenimiento que se terminaron de ejecutar hasta el cierre de la operación.

El análisis costo-beneficio ex post realizado presentó de manera apropiada los beneficios por ahorros de costos de operación de vehículos y ahorros de tiempo de viaje considerando la situación “sin proyecto” y la situación “con proyecto” optimizada.

El informe de evaluación ex post de todas las obras ejecutadas presentó también los resultados del análisis ex ante realizado. OVE ha constatado que en el informe de evaluación se evidencia que la TIRE de todos los proyectos fue superior a 12% y los VANE fueron positivos.

A continuación, se presenta una tabla que resume los resultados de los análisis ex post de las obras ejecutadas.

Tramo de carretera	Extensión (km)	Periodos en el Flujo de Fondos	Conteos de tránsito ex post (año)	VANE (millones de US\$)	TIRE	Inversión (millones de US\$)
1. PROYECTO MEJORA DE LAS FLORES – GUANACASTE (NI-L1049)	17.6	16	2014	9.86	31.90%	4.54
2. PROYECTO MEJORA DE LA CIRCUNVALACIÓN A MASAYA (NI-L1049)	6.8	16	2014	19.49 (*)	36.90% (*)	10.21

## 7. EFFICIENCY

3. PROYECTO MEJORAMIENTO DE LA CIRCUNVALACIÓN DE LEÓN (NI-L1049)	4.7	16	2014	20.96	111.70%	2.12
4. PROYECTO MANTENIMIENTO PERIÓDICO NANDAIME – RIVAS – PEÑAS BLANCAS (NI-L1049)	31	13	2014	79.83	90.43%	4.06

Nota: (\*) En el PCR se presentan intercambiados de columna estos dos valores.

En el informe de “Evaluación Económica ex post de los Indicadores de Resultado del Programa de Apoyo al Sector Transporte” (EEO#4), no se realizó un análisis de sensibilidad, por lo que resulta difícil determinar la robustez de los resultados obtenidos. Sin embargo, en los análisis costo beneficio realizados no se incluyeron efectos de generación de tránsito, tampoco se consideraron efectos de disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, ni se incluyeron los beneficios económicos por disminución de accidentes, si bien el caso específico del proyecto de Circunvalación de León estuvo enfocado en mejorar las condiciones de seguridad vial y la superficie de rodadura de la vía.

El PCR clasifica la eficiencia como “Excelente”. En este contexto, OVE coincide con la Administración y califica la eficiencia como “Excelente”.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR afirma que existe un riesgo de sostenibilidad bajo considerando el marco institucional y los aspectos técnico, financiero y ambiental, ya que el MTI trabaja mancomunadamente con el FOMAV y en función de la capacidad de operación, la capacidad técnica y gerencial y financiera existentes.

El PCR explica claramente la capacidad técnica institucional existente para lograr un mantenimiento vial adecuado, que OVE considera podrían considerarse como ejemplo para otros países de la región. Se explica que la condición funcional y estructural de la infraestructura vial del país se encuentra en recuperación. El Plan de Mantenimiento de la Red Vial del FOMAV posee estándares adecuados y, además, el organismo cuenta con el Sistema de Seguimiento y Control de Inventario Vial y Mantenimiento (SIGMAVIAL) como solución para satisfacer las expectativas de mantenimiento y conservación de la red vial.

El PCR explica la capacidad financiera para el mantenimiento vial mostrando evidencia del incremento de la red vial atendida entre 2010 y 2018 y de las condiciones que garantizan el mantenimiento de la red vial mantible y de los tramos intervenidos por el Programa.

### b) Safeguards Performance

La operación fue clasificada como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco.

Según el PCR, de acuerdo con la legislación nacional los tramos intervenidos son de bajo impacto y no era obligatorio elaborar los estudios ambientales, no obstante, en todos los tramos el MTI elaboró las evaluaciones ambientales requeridas por la OP-703 del BID, cumpliendo con la debida consulta pública de las obras del programa a la población y a las autoridades municipales. Además, según el PCR no se presentaron inconvenientes con el derecho de vía en las obras viales, ya que estaban claramente definidos por ser caminos existentes, las afectaciones fueron de poca relevancia social o ambiental en su mayoría atendidas por el MTI previo inicio de las obras. El PCR presenta las medidas de mitigación socioambiental implementadas en comunidades altamente vulnerables, presentando en un informe adicional algunas de las medidas implementadas.

## 8. SUSTAINABILITY

Se presentan, además, las actividades de fortalecimiento institucional con relación a la resiliencia del transporte de Nicaragua al Cambio Climático. Presenta también, una tabla de análisis de riesgos indicando las medidas que contribuyeron a la sostenibilidad.

En el último informe de supervisión ESG del proyecto NI-L1049 de 2015, se informó el cumplimiento satisfactorio de todas las acciones correctivas previas en materia ambiental y social, sin indicar acciones posteriores a realizar.

En síntesis, considerando que no existen riesgos significativos que pueden afectar la sostenibilidad de los resultados obtenidos por el proyecto, y que el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales habría sido satisfactorio, OVE coincide con la Administración, y califica la Sostenibilidad de este Programa como Excelente.

Sustainability rating:	Excellent
------------------------	-----------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

La calificación final del proyecto es de Partly Successful, como resultado de un rating Parcialmente Insatisfactorio en Efectividad y Excelente en Relevancia, Eficiencia y Sostenibilidad.

OVE no coincide con la Administración en la calificación global de este proyecto, y difiere en la calificación de los criterios de Relevancia y Efectividad. (Administración: Successful para todo el programa PAST).

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality of preparation:*

En el marco del PCR se realizó una evaluación del desempeño del Banco, a partir de la cual el Organismo Ejecutor (OE) lo clasificó como Excelente, basado en el apoyo permanente en aspectos técnicos y fiduciarios del Banco durante el diseño de la operación y durante la Ejecución.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada. La lógica vertical del programa fue expuesta apropiadamente en el PCR. Sin embargo, el proyecto en su diseño y en la MR60d no presentó valores de línea de base ni de metas para algunos de los indicadores de resultado definidos. OVE califica la calidad de la preparación como: Satisfactoria.

### *Quality of implementation:*

OVE considera que la calidad de la implementación del programa evidencia un buen desempeño del Banco en virtud de la buena ejecución del programa y los resultados obtenidos. No hubo cambios en los indicadores de resultado definidos en la MR durante la implementación, y hubo productos adicionales que han sido informados en la sección "6. Effectiveness" de este informe.

Considerando que el programa PAST involucró múltiples operaciones y actividades en un periodo de tiempo de ejecución a lo largo de 10 años, tal como lo indican las lecciones aprendidas del PCR, se generaron dificultades para garantizar el monitoreo de resultados del programa a lo largo de su ejecución. Estas dificultades para el Banco se ven reflejadas en las deficiencias de registros, presentación, y de cálculo identificadas por OVE en la sección de efectividad de este reporte y validaciones de las otras operaciones del programa (NI-L1052, NI-L1071), los cuales OVE ha intentado solucionar incorporando la información disponible. El informe de "Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte" (EEO#4) ha sido producido de manera sintética, resultando incompleto en algunas secciones, además, contiene numerosos errores en el texto de denominación de tablas que dificultan su lectura. El Banco podría haber requerido un informe de evaluación ex post del programa PAST de mayor calidad.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

OVE califica la calidad de la implementación como: Satisfactoria.

Como consecuencia, OVE no coincide con la calificación de la Administración y califica el desempeño del Banco como **Satisfactorio** (Administración: Excelente).

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR indica que las agencias ejecutoras, MTI y FOMAV, demostraron capacidad de ejecución cumpliendo las condiciones contractuales y logrando que el Programa PAST cumpliera satisfactoriamente sus resultados y asegurando sostenibilidad del mantenimiento vial. También se indican los avances de los organismos ejecutores en materia de cumplimiento de responsabilidades fiduciarias y un excelente desempeño en temas de control, planificación financiera y gestión de desembolsos. Indica también un excelente desempeño en el sistema de seguimiento y evaluación implementado, enfatizando el uso e implementación de los mecanismos establecidos para la recolección de datos que alimentó el sistema de monitoreo y evaluación, y la supervisión de las actividades a través de los instrumentos de planificación, supervisión y seguimiento definidos en el Manual Operativo del Programa.

En virtud de lo expuesto en el PCR, OVE concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración (Excelente).

## 12. LESSONS LEARNED

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y en gran medida 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: técnica; diseño; organizacional y gerencial; ejecución.

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

- Definir la línea de base de todos los indicadores en la formulación inicial del Programa, de manera tal que se adaptan tanto a la muestra representativa como a futuras intervenciones del Programa.
- Definir un plazo máximo para ejecutar componentes de fortalecimiento institucional, igual o menor al 70% del plazo inicial de ejecución del programa.
- Considerar en la matriz de resultados, resultados relacionados con actividades de fortalecimiento institucional.
- Promover en la evaluación de efectividad de Programas, mayor cantidad de objetivos e indicadores asociados al fortalecimiento institucional.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2018 y presenta de manera unificada los resultados de los tres proyectos (NI-L1049, NI-L1052 y NI-L1071) que formaron parte del programa PAST.

El PCR cubre, en general, los aspectos del desempeño del programa PAST de manera concisa y balanceada. Sin embargo, el PCR presentó algunas deficiencias en la presentación de los Criterios Centrales, principalmente en la dimensión de Efectividad.

El criterio de Relevancia se presentó de manera adecuada, incluyendo una buena presentación de la lógica vertical del programa PAST y de cada una de las tres operaciones que lo componen.

La sección de Efectividad incluyó errores de registro, de presentación y de cálculo que han sido señalados en las secciones anteriores de este reporte y validaciones de las otras operaciones del programa (NI-L1052, NI-L1071) y que OVE ha intentado solucionar incorporando la información

### **13. QUALITY OF PCR**

disponible. La explicación de los resultados alcanzados y el análisis de atribución de resultados muchas veces resultaron escuetos e incompletos.

La sección de Eficiencia fue escrita de manera concisa y apropiada, aunque el análisis costo beneficio se habría beneficiado de incluir un análisis de sensibilidad. La sección de Sostenibilidad fue en general clara y concisa, aunque podría haber sido más específica reportando la situación de cada uno de los tres proyectos que componen el PAST.

Las lecciones identificadas son además en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

PCR Quality Rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>						
<b>Project Name:</b>	Programa de Apoyo al Sector Transporte II					
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>		
<b>Number of Operation</b>	NI-L1052					
<b>Loan number(s)</b>	2840/BL-NI					
<b>Amount Approved</b>	US\$39,200,000					
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan GOM					
<b>Co-financiers (if any)</b>	-					
<b>Borrower</b>	República de Nicaragua					
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) y Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV)					
<b>Sector/Subsector</b>	Transporte					
<b>Year of Approval</b>	2012					
<b>Original Closing date</b>	18-abr-2018					
<b>Actual Closing date</b>	18-abr-2018					
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>			
<b>Total Project Cost</b>	US\$40,518,000 (IDB US\$39,200,000, GON US\$1,380,000)		US\$42,525,534.07 (IDB US\$39,200,000, GON US\$3,325,534.07)			
<b>Loan/Grant</b>	US\$39,200,000		US\$39,200,000			
<b>Co-financing</b>	US\$-		US\$-			
Cancelled amount						
<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>						
	<b>Rating</b>					
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>		<b>OVE (2020 Guidelines)</b>			
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>		Partly Successful			
<b>Relevance</b>	Satisfactory		Excellent			
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory		Partly Unsatisfactory			
<b>Efficiency</b>	Excellent		Excellent			
<b>Sustainability</b>	Excellent		Satisfactory			
<b>Bank's performance</b>	Excellent		Satisfactory			
<b>Borrower's performance</b>	Excellent		Satisfactory			
<b>Quality of PCR</b>	Fair					
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Juan José Pompilio Sartori					
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler					

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

El programa de Modernización del Sector Transporte en Nicaragua comprende tres operaciones de inversión de obras múltiples, las cuales se aprobaron de manera independiente y sucesiva en los años 2010 (NI-L1049), 2012 (NI-L1052), y 2013 (NI-L1071). El PCR comprende el análisis de las tres operaciones, realizando análisis más diferenciados para cada operación en las áreas de efectividad y eficiencia.

El programa tiene un objetivo general que es compartido por las tres operaciones aprobadas. En tanto, si bien las tres operaciones comparten cinco objetivos específicos, la tercera operación (NI-L1071) adiciona un sexto objetivo específico relacionado con cambio climático. Por esta razón, OVE consideró apropiado realizar validaciones diferenciadas para las tres operaciones.

Esta validación de OVE se enfoca en la segunda operación aprobada en 2012 (NI-L1052).

Los objetivos específicos de esta segunda operación (NI-L1052) del programa son: i) reducir los costos de operación vehicular; ii) aumentar las velocidades de circulación; iii) reducir las interrupciones al tránsito; iv) reducir la accidentalidad; y v) fomentar la conservación del patrimonio vial.

Los objetivos son idénticos en la Propuesta de Préstamo, en el Contrato de Préstamo y en el PCR.

Para propósitos de esta validación, OVE considerará los cinco objetivos específicos mencionados anteriormente.

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

Las tres operaciones del Programa de Apoyo al Sector Transporte – PAST (NI-L1049, NI-L1052, NI-L1071) se diseñaron con los mismos 5 componentes. El PCR presenta de manera unificada los resultados de los tres proyectos.

A continuación, se presenta la descripción de los componentes de la operación NI-L1052.

#### **Componente 1: Mejoramiento de caminos productivos y de la red troncal**

El MTI contratará obras de mejora estructural y/o funcional de caminos productivos y de la red troncal, así como los servicios de supervisión. Se tienen considerados los proyectos: i) La Paz Centro-Malpaisillo (37,2 km), de la red de troncales primarias en los departamentos de León y Chinandega, y ii) el mejoramiento de la carretera Miralagos-Cuyalí (7,47 km), de la red colectoras primarias, ubicada en el departamento de Jinotega (US\$28,301 miles; Aporte BID: US\$27,749 miles; Aporte local: US\$ 552 miles).

#### **Componente 2: Fortalecimiento Institucional**

El MTI contratará obras y servicios y adquirirá bienes para mejorar la planificación, gestión y conservación del patrimonio vial, así como el aumento de sus capacidades de gestión y ejecución de programas del BID. En particular, se han designado las siguientes áreas de intervención: i) fortalecimiento del control de pesos y dimensiones (se tiene previsto construir dos estaciones: Ocotal y Los Cedros, y la mejora de la estación Mateare), y ii) la implementación del plan de acción de fortalecimiento para la ejecución de operaciones con financiamiento BID, que incluirá las recomendaciones del Anexo III, acuerdos y requisitos fiduciarios. Será condición contractual especial previa al primer desembolso que se haya acordado con el Banco un plan de acción de fortalecimiento institucional; y se define como condición contractual especial de ejecución que el MTI y el FOMAV,

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

como organismos ejecutores, implementen el plan de acción de fortalecimiento institucional acordado con el Banco (US\$1,051 miles; Aporte BID: US\$1,042 miles, Aporte local: US\$ 9 miles).

##### **Componente 3: Seguridad Vial**

El MTI contratará servicios en apoyo a la seguridad vial en Nicaragua continuando con los esfuerzos de alineación en el marco de la Estrategia de Seguridad Vial para América Latina y el Caribe impulsada por el Banco.

Las actividades consideradas para financiar estarán contenidas en la Estrategia de Seguridad Vial 2013-2018 que se está preparando con el Préstamo 2427/BL-NI. Se espera que con las acciones a desarrollar se contribuya a reducir los altos niveles de accidentalidad causados por la interacción del tráfico vehicular, peatones y ciclistas (US\$202 miles (Aporte BID: US\$200 miles; Aporte local: US\$ 2 miles).

##### **Componente 4: Disminución de la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático**

Con los recursos de este componente se financiarán estudios de pre inversión que contendrán acciones para disminuir la vulnerabilidad de la red vial ante los efectos del cambio climático. El MTI ha identificado como prioritaria la ruta Chinandega-Guasaule, para la cual se prepararán los estudios técnicos que permitirán la posterior construcción de las respectivas obras de mitigación (US\$232 miles; Aporte BID: US\$200 miles; Aporte local: US\$ 32 miles).

##### **Componente 5: Mantenimiento vial**

Con los recursos de este componente el FOMAV contratará obras y servicios que contribuirán a la conservación de la red troncal y de caminos productivos, lo mismo que su fortalecimiento para la planificación, gestión y ejecución del mantenimiento a nivel nacional. Se ha considerado financiar el mantenimiento periódico de los tramos: i) Jinotega-Miralagos, de 11 km, y ii) Jinotepe-Nandaime, de 22 km. Estos tramos son parte de la red de troncales primarias. Además, se financiará la elaboración de manuales de control ambiental, seguridad vial e higiene ocupacional. Con recursos de contrapartida del FOMAV se financiará la supervisión de las obras de este componente (US\$7,801 miles; Aporte BID: US\$7,300 miles, Aporte local: US\$ 501 miles).

Esta segunda operación del programa PAST (NI-L1052) fue aprobada el 14 de noviembre de 2012 y alcanzó elegibilidad el 17 de octubre de 2013.

El programa no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio Ejecutivo).

La siguiente tabla presenta los costos estimados en el diseño del proyecto y los actuales.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

NI-L1052	Costos estimados		Costos Actuales		Cambios %
	US\$	%	miles de US\$	%	
<b>A. Costos directos</b>	<b>37,587,000.00</b>	92.8%	<b>40,291,317.45</b>	94.7%	<b>7%</b>
1. Mejoramiento de caminos productivos y de la red troncal	28,301,000.00	69.8%	29,801,322.00	70.1%	<b>5%</b>
2. Fortalecimiento institucional MTI	1,051,000.00	2.6%	1,295,362.92	3.0%	<b>23%</b>
3. Seguridad vial	202,000.00	0.5%	268,922.00	0.6%	<b>33%</b>
4. Disminución de la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático	232,000.00	0.6%	184,964.00	0.4%	<b>-20%</b>
5. Mantenimiento vial	7,801,000.00	19.3%	8,740,746.53	20.6%	<b>12%</b>
<b>B. Administración y gestión</b>	<b>1,503,000.00</b>	3.7%	<b>1,228,031.62</b>	2.9%	<b>-18%</b>
1. Auditorías	457,000.00	1.1%	190,803.62	0.4%	<b>-58%</b>
2. Monitoreo y evaluación	302,000.00	0.7%	339,675.00	0.8%	<b>12%</b>
3. Gestión ambiental y social	163,000.00	0.4%	115,469.00	0.3%	<b>-29%</b>
4. Estudios, pre inversión y diseño	581,000.00	1.4%	582,084.00	1.4%	<b>0%</b>
<b>C. Imprevistos</b>	<b>478,000.00</b>	1.2%	<b>0.00</b>	0.0%	<b>-100%</b>
<b>D. Gastos Financieros</b>	<b>950,000.00</b>	2.3%	<b>1,006,185.00</b>	2.4%	<b>6%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>40,518,000.00</b>	<b>100.00%</b>	<b>42,525,534.07</b>	<b>100.00%</b>	

Fuente: Contrato de préstamo y PMR al cierre de la operación.

Nota: Incluye costos totales estimados e incurridos.

#### 5. RELEVANCE

##### 1. Alignment of project objective with the country's development needs:

El proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Según el PCR el programa fue consistente con las necesidades de inversión frente al rezago en el desarrollo de la red vial en Nicaragua, considerando su alineación con 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 PNDH 2012-2016; y con el eje de Infraestructura del PNDH 2018-2021, que establece la prioridad de desarrollar infraestructura de transporte vial, portuaria, aeropuaria, ferroviaria y pasos fronterizos que integren el territorio nacional. También estuvo alineado con la Política 2 del Plan Nacional de Transporte (PNT 2016-2033) a través del objetivo de desarrollar una Red y operación Nacional de Transporte fiable para apoyar la actividad social y económica, en particular a través de la mejora de las redes viales que conecten las zonas productivas a los mercados y a los corredores troncales, mejorando la densidad vial y el estado de la red.

El PCR presenta además argumentos sobre la importancia de mejorar la cobertura y calidad de la red vial nacional para mejorar la competitividad de la economía y reducir la pobreza, haciendo referencia también a las condiciones climáticas específicas que enfrenta Nicaragua.

##### 2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

El programa estuvo alineado con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación y hasta el cierre del proyecto.

Los objetivos del programa al momento de aprobación de la primera operación son consistentes con los objetivos de la EBP 2008-2012 de: (i) confiabilidad del suministro de energía eléctrica y mejoramiento de la red vial existente y (iv) desarrollo productivo.

El PCR presenta claramente la alineación de los objetivos del programa durante su implementación y hasta su cierre con: (i) la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), (ii) el Marco sectorial de Transporte (GN-2740-7), (iii) la EBP 2012-2017

## 5. RELEVANCE

(válida desde su aprobación hasta la finalización del periodo de transición, 31 de diciembre de 2018), al intentar fortalecer las capacidades institucionales del MTI y del FOMAV y contribuir a mejorar la infraestructura productiva de transporte.

El PCR también menciona que se incorporaron actividades en línea con el Plan de Acción Integral para mejorar la Seguridad Vial en América Latina y el Caribe que viene estructurando el Banco desde 2009.

### 3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

La lógica vertical del programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos. La Gráfica 1 del PCR presenta claramente integrada la lógica vertical de cada uno de los tres proyectos del programa PAST.

El PCR destaca el esquema innovador multianual y multipropósito planificado a través de tres operaciones aprobadas independientemente bajo la modalidad de “programa de obras múltiples”, cada una con cinco componentes autosuficientes que individualmente generaron beneficios sobre el mismo objetivo general, a través de efectos transversales en cinco objetivos específicos.

El programa también estuvo alineado a las realidades del país. El programa fue diseñado para apoyar al GoN en la implementación de obras múltiples seleccionadas a partir del Plan de Inversiones de Medio Plazo 2007-2017 del MTI o de las necesidades de mantenimiento urgente resultado del análisis del estado de la red mantenible del FOMAV.

En síntesis, los objetivos del programa estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades 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 programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos, y el programa estuvo alineado a las realidades del país. En este contexto, OVE califica la relevancia como Excelente (PCR: Satisfactorio).

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. *Management rating of effectiveness*

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos para PCR de 2018.

El PCR presenta en la sección de efectividad, al inicio de la Tabla 2 un análisis de resultados de dos indicadores de impacto relacionados al objetivo general del programa. OVE no ha considerado estos indicadores de impacto en su evaluación.

### 2. *Quote limit date for acceptable modifications*

Esta segunda operación del programa PAST (NI-L1052) fue aprobada el 14 de noviembre de 2012 y alcanzó elegibilidad el 17 de octubre de 2013.

De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios realizados a la Matriz de Resultados hasta 60 días después de que cada proyecto alcanzó la elegibilidad (MR60d), serán formalmente aceptados para esta validación, en línea con las pautas PCR. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y la medición de sus resultados.

## 6. EFFECTIVENESS

### 3. OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)

En esta evaluación se ha utilizado la misma denominación de los objetivos específicos que en el PCR y que es consistente también con la manera en que figuraban en la Propuesta de Préstamo.

A continuación, el análisis de efectividad de los cinco objetivos específicos:

#### **Objetivo Específico 1: Reducir los costos de operación vehicular**

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.1 Costo de operación de un camión de 10 toneladas circulando en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
1.1.1 Tramo Jinotepe - Nandaime - Mantenimiento periódico 22 km (NI-L1052)	US\$/km	0.4	2011	0.38	0.35	100	100
1.1.2 Tramo La Paz Centro - Malpaisillo - Mejora 38.15 km (37.20 km propuestos) (NI-L1052)	US\$/km	0.65	2011	0.46	0.34	100	100
1.1.3 Tramo Jinotega - Miralagos (NI-L1052)	US\$/km	0.53	2011	0.48	0.39	100	100
1.1.4 Tramo Miralagos - Cuyalí (NI-L1052)	US\$/km	0.72	2011	0.5	0.45	100	100

Cabe señalar que, en la Tabla 2 del PCR existen imprecisiones y/o errores, por ejemplo:

- En la “Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados con la Operación” presentada en el PCR se incluyen filas sombreadas de amarillo sin etiquetar (o identificar su concepto) y que serían aparentemente utilizadas para presentar los promedios de “Porcentaje Alcanzado” y “Ratio de Logro” de los indicadores de cada operación. Sin embargo, se evidencia que en algunos casos los valores consignados no se corresponden con el promedio.
- En los indicadores de este proyecto NI-L1052, se computa un promedio de porcentaje alcanzado de 214% que es erróneo, el valor debería ser 204%.

Los valores de Línea de Base y Metas de los indicadores 1.1.1 a 1.1.4 presentados en el PCR y consignados en la tabla anterior, coinciden con los valores reportados en la MR60d y en el informe “Evaluación de los Indicadores de Impacto y de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte II (PAST II)” (Enlace electrónico opcional 2 del PCR, EEO#2). Los valores alcanzados presentados en el PCR y consignados en la tabla anterior coinciden con los valores reportados en el informe de evaluación EEO#2 que considera 2016 como año de fin de proyecto. Según el informe EEO#2, los costos de operación vehicular fueron determinados en base al tipo de superficie (pavimentado) y terrenos (plano, onulado y montañoso) de acuerdo con la condición superficial, así mismo, se consideran los tipos de vehículos al determinar su costo de operación vehicular (COV) para los indicadores de resultados, considerando un coeficiente de costos de operación del vehículo en función de la rugosidad. Cabe señalar, que en el informe de “Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte” (Enlace electrónico opcional 4 del PCR, EEO#4) se presentan otros valores alcanzados para los indicadores 1.1.1, 1.1.3, 1.1.4, considerando el año 2017 como fin de proyecto, que no fueron considerados por el PCR. El indicador 1.1.2 no se expuso en el EEO#4, ya que analizó el tramo vial La Paz Centro – Malpaisillo – Villa 15 de Julio, que consolida los dos tramos viales, La Paz Centro – Malpaisillo (de la operación NI-L1052) y Malpaisillo – Villa 15 de Julio (de la operación NI-L1071).

El EEO#2 (“Evaluación de los indicadores de impacto y de resultados del PAST II”) indica que: “Es importante mencionar que la Matriz de Resultado del documento de Propuesta de Préstamo, propuso valores de proyección para el año 2017 en correspondencia a la expectativa inicial de finalización de las actividades de ejecución de las obras, no obstante, las actividades de los principales componentes

## 6. EFFECTIVENESS

del programa, fueron concluidas anticipadamente, por lo que la evaluación de los indicadores, fue realizada en mayo/2016, con base con los resultados del año 2015”.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.2 Costo de operación de una camioneta circulando en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
1.2.1 Tramo Jinotepe - Nandaime - Mantenimiento periódico 22 km (NI-L1052)	US\$/km	0.15	2011	0.15	0.15	100	100
1.2.2 Tramo La Paz Centro - Malpaisillo - Mejora 38.15 km (37.20 km propuestos) (NI-L1052)	US\$/km	0.24	2011	0.17	0.16	100	100
1.2.3 Tramo Jinotega - Miralagos - Mantenimiento periódico (NI-L1052)	US\$/km	0.17	2011	0.15	0.16	50	50
1.2.4 Tramo Miralagos - Cuyalí (NI-L1052)	US\$/km	0.24	2011	0.16	0.17	88	88

Cabe señalar que, en la Tabla 2 del PCR existen imprecisiones y/o errores, a saber:

- En los indicadores del proyecto NI-L1052, el promedio porcentaje alcanzado del Resultado 1.2. (que figura en la fila sombreada en amarillo que no identifica concepto) está erróneamente calculado. Se indica un promedio de porcentaje alcanzado de 91% y debería ser 88%.

Los valores de Línea de Base (LB) y Meta del indicador 1.2.1 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en los informes EEO#2 (“Evaluación de los indicadores de impacto y de resultados del PAST II”) y EEO#4 (“Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte”).

Los valores de LB y Meta del indicador 1.2.2 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en los informes EEO#2 que consideró al año 2016 como fin de proyecto (en el EEO#4 que consideró el tramo vial La Paz Centro – Malpaisillo – Villa 15 de Julio con 2017 como año de fin de proyecto, el valor fue de 0.38).

Los valores de LB y Meta del indicador 1.2.3 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en los informes EEO#2 (en el EEO#4 el valor alcanzado fue 0.17).

Los valores de LB y Meta del indicador 1.2.4 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en los informes EEO#2 y EEO#4.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.3 Costo de operación de un autobús circulando en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
1.3.1 Tramo Jinotepe - Nandaime – Mantenimiento periódico 22 km (NI-L1052) -	US\$/km	0.37	2011	0.35	0.31	100	100
1.3.2 Tramo La Paz Centro - Malpaisillo – Mejora 38.15 km (37.20 km propuestos) (NI-L1052)	US\$/km	0.65	2011	0.43	0.31	100	100
1.3.3 Tramo Jinotega - Miralagos – Mantenimiento periódico 12.06 km (NI-L1052)	US\$/km	0.53	2011	0.46	0.37	100	100
1.3.4 Tramo Miralagos - Cuyalí – Mejora (NI-L1052)	US\$/km	0.74	2011	0.48	0.44	100	100

## 6. EFFECTIVENESS

Los valores de LB y Meta del indicador 1.3.1 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en los informes EEO#2 (“Evaluación de los indicadores de impacto y de resultados del PAST II”) que consideró al año 2016 como fin de proyecto (en el EEO#4 - “Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte” - que consideró al año 2017 como fin de proyecto, el valor fue de 0.37).

Los valores de LB y Meta del indicador 1.3.2 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en los informes EEO#2 que consideró al año 2016 como fin de proyecto (en el EEO#4 que consideró el tramo vial La Paz Centro – Malpaisillo – Villa 15 de Julio con 2017 como año de fin de proyecto, el valor fue de 0.38).

Los valores de LB y Meta del indicador 1.3.3 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en los informes EEO#2 que consideró al año 2016 como fin de proyecto (en el EEO#4 que consideró al año 2017 como fin de proyecto, el valor fue de 0.50).

Los valores de LB y Meta del indicador 1.3.4 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en los informes EEO#2 que consideró al año 2016 como fin de proyecto.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 95% y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto dado que los cálculos se realizaron con HDM-4, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

### **Objetivo Específico 2: Aumentar las velocidades de circulación**

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>2.2 Tiempo de viaje de una camioneta en los tramos de carreteras mejorados por el proyecto</b>							
2.2.1 Tramo Jinotepe – Nandaime - Mantenimiento periódico 22 km - (NI-L1052)	minutos	20.42	2011	17.07	14.59	100	100
2.2.2 Tramo La Paz Centro - Malpaisillo – Mejora 38.15 km (37.20 km propuestos) (NI-L1052)	minutos	75.68	2011	34.07	25.22	100	100
2.2.3 Tramo Jinotega - Miralagos – Mantenimiento periódico 12.06 km (propuestos 11 km) (NI-L1052)	minutos	10.40	2011	10.24	8.31	100	100
2.2.4 Tramo Miralagos - Cuyalí – Mejora (NI-L1052)	minutos	12.51	2011	8.32	5.24	100	100

## 6. EFFECTIVENESS

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>2.3 Tiempo de viaje de un autobús en los tramos de carreteras mejorados por el proyecto</b>							
2.3.1 Tramo Jinotepe – Nandaime - Mantenimiento periódico 22 km (NI-L1052)	minutos	21.43	2011	18.77	17.22	100	100
2.3.2 Tramo La Paz Centro - Malpaisillo - Mejora 38.15 km (37.20 km propuestos) (NI-L1052)	minutos	80.79	2011	42.44	31.26	100	100
2.3.3 Tramo Jinotega - Miralagos - Mantenimiento periódico 12.06 km (propuestos 11 km) (NI-L1052)	minutos	14.61	2011	14.40	12.59	100	100
2.3.4 Tramo Miralagos - Cuyalí – Mejora 7.69 km (7.47 propuestos) (NI-L1052)	minutos	15.93	2011	12.15	8.58	100	100

Los indicadores 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.3.1, 2.3.2 y 2.3.3 no se presentaron en la MR60d de la operación NI-L1052. Los valores alcanzados consignados en el PCR se basaron en el informe de “Evaluación de los indicadores de impacto y de resultados del PAST II” (EEO#2 del PCR) de 2017, que presentó datos de la evaluación realizada en 2016 con datos de 2015. El informe aclara que la MR de la Propuesta de Préstamo propuso valores Meta para 2017 en correspondencia a la expectativa inicial de finalización de las actividades de ejecución de obras, no obstante, las actividades de los principales componentes del programa fueron concluidas anticipadamente, por lo que la evaluación de los indicadores fue realizada en mayo de 2016, con base a resultados de 2015.

Los tiempos promedio de viaje se calcularon utilizando una función de velocidad promedio de recorrido que depende del valor del IRI, utilizando HDM-4. El valor de la Línea de Base se basó en una metodología de reconocimiento de registro de matrículas de vehículos en cada tramo en estudio. Según el EEO#2 (“Evaluación de los indicadores de impacto y de resultados del PAST II”), si bien las dos metodologías difieren, los resultados de ambas son comparables. El Informe de Evaluación Económica ex post (EEO#4) presentó diferentes valores alcanzados en 2017, que no fueron utilizados por el PCR y que implicarían porcentajes de logros inferiores a 100% en los indicadores 2.2.3 (0%), 2.2.4 (82%) y 2.3.4 (97%), aunque no implicarían diferente porcentaje de logro de los indicadores 2.2.1, 2.3.1 y 2.3.3. En el caso de los indicadores 2.2.2 y 2.3.2, no se expuso en el EEO#4 ya que analizó el tramo vial La Paz Centro – Malpaisillo – Villa 15 de Julio, que consolida los dos tramos viales La Paz Centro – Malpaisillo (de la operación NI-L1052) y Malpaisillo – Villa 15 de Julio (de la operación NI-L1071).

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 100% y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto dado que los cálculos se realizaron con HDM-4, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

### Objetivo Específico 3: Reducir las interrupciones al tránsito

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>3.1 Interrupciones a la circulación en un año en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
3.1.3 Índice de accesibilidad de las vías pavimentadas de la Red Vial Nacional (NI-L1052)	Km/1,000Km <sup>2</sup>	24.17	2011	24.51	31.66	0 (*)	100

Nota: (\*) Baja atribución.

## 6. EFFECTIVENESS

El indicador “Índice de accesibilidad de las vías pavimentadas de la Red Vial Nacional” tomó como línea de base la situación en 2011 y propuso como meta el valor del indicador considerando la ejecución de las tareas de rehabilitación propuestas por las operaciones del Programa de manera acumulativa. Es decir, se interpreta que la meta del indicador 3.1.3 suma al numerador del índice la cantidad de km a rehabilitar en las operaciones NI-L1049 y NI-L1052. Los valores alcanzados corresponden a 2018. El informe “Comparativa de Matrices de Indicadores” (Enlace electrónico requerido 4 del PCR, EER#4) manifiesta que: “Con el incremento de km pavimentados a lo cual contribuyó el programa, se tiene mayor continuidad en la movilidad, vías alternas disponibles en todo el año, y por ende, menores interrupciones en el uso de la red vial”. El PCR indica que la meta respecto al índice de accesibilidad se superó con creces, reconociendo que también pudo crecer por efecto de nuevos kilómetros pavimentados con otros recursos, agregando que: “De acuerdo con un análisis de brecha de financiamiento en infraestructura vial en Nicaragua, la contribución acumulada del BID al financiamiento vial durante el plazo de ejecución del NI-L1052 fue cercana al 70% de la inversión total del país en dicha infraestructura; teniendo en cuenta que dicha inversión es directamente proporcional a los kilómetros nuevos de red vial pavimentados, se puede inferir que el incremento del índice de accesibilidad vial generado por intervenciones viales con otras fuentes de recursos, no fue mayor que aquel generado por las intervenciones del Programa”. El PCR no analiza la atribución de los resultados de este indicador en la sección correspondiente.

OVE considera que, si bien debe reconocerse que el proyecto contribuyó a la mejora de las vías pavimentadas de la red vial nacional, el valor alcanzado del indicador no puede atribuirse totalmente al proyecto. Además, considerando que Nicaragua posee 130,370 km<sup>2</sup> de superficie, la diferencia entre el valor de la línea de base y el valor de la meta de la operación NI-L1052 implicaría un aumento de la red vial pavimentada de 44.33 kilómetros. La muestra de proyectos de la operación NI-L1052 incluía 44.67 km de mejoramiento de caminos (con doble tratamiento superficial o rehabilitación en microcarpeta) más 33 km de mantenimiento vial periódico. Por lo tanto, con la ejecución de algo menos de la muestra de proyectos de mejora de caminos de esta operación NI-L1052 ya se hubiera alcanzado la meta esperada. En resumen, no puede atribuirse totalmente la mejora del indicador al proyecto y el nivel de la meta resulta menor al valor que debería obtenerse considerando la ejecución de la muestra de proyectos. Adicionalmente, el valor alcanzado para la operación NI-L1052 implicaría un aumento de la red vial pavimentada de 976.5 km con relación a la línea de base y el proyecto ejecutó 45.84 km de carreteras mejoradas (un 4.7% de los 976.5 km).

Si bien mejoras de caminos realizadas podrían contribuir a reducir las interrupciones al tránsito, la atribución para el caso de la operación NI-L1052 sería muy baja. Por lo tanto, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

### **Objetivo Específico 4: Reducir la accidentalidad**

A continuación, se analizan los indicadores presentados en el PCR.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea a base	Meta original	Valor	% Logr o (OVE )	% Logr o (PCR )
<b>4.2 Número de víctimas fatales por accidentes de tránsito en tramos mejorados y mantenidos por el programa</b>							
4.2.1 Tramo Jinotepe - Nandaime - Mantenimiento periódico 22 km (NI-L1052)	Nro de víctimas/10 0 mil veh-km	0.05 (MR60d) 0.05397 (PCR y EEO#2)	2011	0.05 (PCR) 0.05127 (EEO#2*)	0.01 (PCR) 0.06318(EEO#4**) 0.01704187 (EEO#2***)	0	100

Notas: (\*) Obtenido de informe de “Evaluación de los Indicadores de Impacto y de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte II (PAST II)” (EEO#2 del PCR), también reportado en el informe de “Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte” (EEO#4 del PCR).

## 6. EFFECTIVENESS

(\*\*) Obtenido de informe de "Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte" (EEO#4 del PCR). Se calculó considerando el promedio de accidentes de los años 2014, 2015 y 2016 y la TPDA de 2017. Fuente de datos: estadísticas del MTI.

(\*\*\*) Obtenido del informe EEO#2 del PCR. Se calculó considerando el promedio de accidentes de los años 2014, 2015 y 2016 y la TPDA de 2017. Fuente de datos: Departamento de Seguridad Vial MTI, Policía Nacional. No coinciden los valores reportados por las dos fuentes de datos, las estadísticas en que se basa el EEO#2 están subvaluadas con relación a las utilizadas en el EEO#4.

El PCR indica erróneamente que la unidad de medida es "Número de Víctimas / 10 mil veh-km", mientras que en la MR60d y en los informes de evaluación EEO#2 y EEO#4 la unidad de medida es "Número de Víctimas / 100 mil veh-km". Los valores consignados se refieren a esta última unidad de medida correcta.

El indicador 4.2.1 presenta el valor de línea de base expuesto en el PCR, que no coincide con el de la MR60d por diferencias de redondeo. En el PCR el valor de la Línea de Base es 0.05297 y coincide con el valor del EEO#2. En la MR60d se presenta un valor de la Línea de Base de 0.05 y de la meta original igual a 0.05. Además, el EEO#2 presenta el valor de la meta como 0.05127. En el PCR se presenta un valor alcanzado ex post igual a 0.01. Además, en la tabla anterior se presentan los valores alcanzados cotejados por OVE en el informe de "Evaluación de los Indicadores de Impacto y de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte II (PAST II)" (EEO# 2) y en el informe "Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte" (EEO#4). Los dos informes difieren significativamente en sus resultados. El PCR no explica claramente la fuente de datos utilizada, causas de las divergencias entre las dos fuentes, y las razones de haber utilizado una de las dos fuentes de información. Con la evidencia presentada no es posible determinar si los valores utilizados son confiables para determinar el porcentaje de logro, razón por la cual OVE asigna 0% de logro.

Asimismo, el PCR indica en la subsección b de la sección de Efectividad, que: "Con relación a la reducción esperada en el número de accidentes viales... aunque el resultado es positivo a nivel de programa, teniendo en cuenta que 57% de todos los caminos intervenidos por el programa, registraron entre **107%** y **1108% menos accidentes** de todo tipo...". Sería mejor decir que "se obtuvieron entre 107% y 1108% de porcentaje de logro de los indicadores, según los datos y resultados presentados". Además, OVE ha encontrado errores en algunos de esos datos y cálculos que han sido reportados arriba.

Dado que el logro del único indicador fue de 0%, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

### Objetivo Específico 5: Fomentar la conservación del patrimonio vial

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>5.2 Índice de Ruggedad Internacional de los tramos intervenidos</b>							
5.2.1 Tramo Jinotepe - Nandaime - Mantenimiento periódico 22 km (NI-L1052)	m/km	3.5	2011	2.3	2.43 (**)	89	92
5.2.2 Tramo La Paz Centro - Malpaisillo - Mejora 38.15 km (37.20 km propuestos) (NI-L1052)	m/km	12.66	2011	3.15	1.82 (**)	100	100
5.2.3 Tramo Jinotega - Miralagos (NI-L1052)	m/km	6.7	2011	3.27	2.33 (**)	100	100
5.2.4 Tramo Miralagos - Cuyalí (NI-L1052)	m/km	14.1	2011	2.82	2.83 (**)	100	100

Notas:

(\*\*) Según informe de "Evaluación de los Indicadores de Impacto y de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte II (PAST II)" (EEO#2 del PCR). Datos ex post de 2016. En el PCR se consignaron los datos redondeados a un decimal.

## 6. EFFECTIVENESS

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 97% y considerando que los efectos de los indicadores son atribuibles al proyecto, aunque el PCR no lo menciona, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

### *4. Discuss extent of adjustments to planned outputs*

El PCR indica que en general los productos definidos en los componentes del Programa fueron adecuados para alcanzar los objetivos específicos planteados, explicando claramente la lógica subyacente apoyada por los resultados obtenidos. También hace referencia al componente de Fortalecimiento Institucional, sin objetivos específicos relacionados y con productos relacionados a fortalecer la planificación a mediano plazo para inversiones en rehabilitación de carreteras, equipamiento para auscultación vial para mejorar la planificación de las inversiones en mantenimiento vial. Asimismo, indica que el programa contribuyó indirectamente al incremento de la longitud de la red vial mantenible a cargo de FOMAV, al financiar la inversión en mantenimiento en tramos viales con altos costos por kilómetro.

De la comparación de las MR60d y las MR al cierre de la operación, surgen algunas diferencias en los productos implementados con relación a los propuestos inicialmente.

En la tabla que sigue se presentan los indicadores que presentan diferencias.

Operación	Componente	Producto	Unidad de medida MR60d	Unidad de medida MR final	MR60d	MR final			Comentario
					Unidades FDP	P	P(a)	A	
NI-L1052	3. Seguridad Vial	Adquisición de dispositivos de control vial (5 alcoholímetros)	---	Número de dispositivos	---	0	5	5	Producto adicionado.
	5. Mantenimiento Vial	Compra de equipos (tablet, laptop y distanciómetro) de apoyo al SIGMAVIAL	---	Global	---	0	0	1	Producto adicionado.

OVE considera que las diferencias presentadas en los productos ejecutados en comparación con los propuestos originalmente no afectaron la lógica vertical del proyecto y del programa PAST.

En síntesis, considerando que dos de los cinco objetivos específicos calificados del proyecto fueron clasificados como Satisfactorios, un objetivo fue clasificado como Excelente y dos objetivos fueron clasificados como Insatisfactorios, OVE no coincide con el rating otorgado por la Administración y califica la efectividad del proyecto como **Parcialmente Insatisfactorio** (PCR: Satisfactorio para todo el programa PAST).

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

Se realizó análisis costo-beneficio ex post de las obras de rehabilitación, mejora y mantenimiento que se terminaron de ejecutar hasta el cierre de la operación.

El análisis costo-beneficio ex post realizado presentó los beneficios por ahorros de costos de operación de vehículos y ahorros de tiempo de viaje considerando la situación “sin proyecto” y la situación “con proyecto” optimizada, de manera apropiada.

El informe de evaluación ex post de todas las obras ejecutadas presentó también los resultados del análisis ex ante realizado. OVE ha constatado que en el informe de evaluación se evidencia que la TIRE de todos los proyectos fue superior a 12% y los VANE fueron positivos.

A continuación, se presenta una tabla que resume los resultados de los análisis ex post de las obras ejecutadas.

Tramo de carretera	Extensión (km)	Periodos en el Flujo de Fondos	Conteos de tránsito ex post (año)	VANE (millones de US\$)	TIRE	Inversión (millones de US\$)
1. PROYECTO MEJORAMIENTO MIRALAGOS - CUYALÍ (NI-L1052)	7.47	21	2017	1.725	18.70%	4.766
2. PROYECTO MANTENIMIENTO PERIÓDICO JINOTEGA – MIRALAGOS (NI-L1052)	11	10	2017	3.389	65.50%	2.12235
3. PROYECTO MANTENIMIENTO PERIÓDICO JINOTEPE – NANDAIME 22KM (NI-L1052)	22	10	2017	10.245	52.50%	6.43478
4. PROYECTO MEJORAMIENTO LA PAZ CENTRO – MALPAISILLO – VILLA 15 DE JULIO (NI-L1052 y NI-L1071)	74.55	20	2016	47.101	23.30%	54.657

En el informe de “Evaluación Económica ex post de los Indicadores de Resultado del Programa de Apoyo al Sector Transporte”, no se realizó un análisis de sensibilidad, por lo que resulta difícil determinar la robustez de los resultados obtenidos. Sin embargo, en los análisis costo beneficio realizados no se incluyeron efectos de generación de tránsito, tampoco se consideraron efectos de disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, ni se incluyeron los beneficios económicos por disminución de accidentes.

El PCR clasifica la eficiencia como “Excelente”. En este contexto, OVE coincide con la Administración y califica la eficiencia como “Excelente”.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR afirma que existe un riesgo de sostenibilidad bajo considerando el marco institucional y los aspectos técnico, financiero y ambiental, ya que el MTI trabaja mancomunadamente con el FOMAV y en función de la capacidad de operación, la capacidad técnica y gerencial y financiera existentes.

El PCR explica claramente la capacidad técnica institucional existente para lograr un mantenimiento vial adecuado, que OVE considera podrían considerarse como ejemplo para otros países de la región. Se explica que la condición funcional y estructural de la infraestructura vial del país se

## 8. SUSTAINABILITY

encuentra en recuperación. El Plan de Mantenimiento de la Red Vial del FOMAV posee estándares adecuados y, además, el organismo cuenta con el Sistema de Seguimiento y Control de Inventario Vial y Mantenimiento (SIGMAVIAL) como solución para satisfacer las expectativas de mantenimiento y conservación de la red vial.

El PCR explica la capacidad financiera para el mantenimiento vial mostrando evidencia del incremento de la red vial atendida entre 2010 y 2018 y de las condiciones que garantizan el mantenimiento de la red vial mantenible y de los tramos intervenidos por el Programa.

### b) Safeguards Performance

El programa fue clasificado como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco.

Según el PCR, de acuerdo con la legislación nacional los tramos intervenidos son de bajo impacto y no era obligatorio elaborar los estudios ambientales, no obstante, en todos los tramos el MTI elaboró las evaluaciones ambientales requeridas por la OP-703 del BID, cumpliendo con la debida consulta pública de las obras del programa a la población y a las autoridades municipales. Además, según el PCR, no se presentaron inconvenientes con el derecho de vía en las obras viales, ya que estaban claramente definidos por ser caminos existentes, las afectaciones fueron de poca relevancia social o ambiental en su mayoría atendidas por el MTI previo inicio de las obras. Se presentan, además, las actividades de fortalecimiento institucional con relación a la resiliencia del transporte de Nicaragua al Cambio Climático. Presenta, además, una tabla de análisis de riesgos indicando las medidas que contribuyeron a la sostenibilidad.

El informe de supervisión ESG de abril de 2015 que cubrió este programa calificó el desempeño ambiental y social del PAST II como parcialmente satisfactorio; debido a que existían 3 de 7 medidas que de acuerdo a la programación de ese entonces todavía no se encontraban cumplidas, que eran: (i) campaña de control de incendios en el Área Protegida Momotombo-Volcán Hoyo, (ii) plan de educación vial, (iii) Plan de compensación forestal. En el último informe de supervisión ESG de diciembre de 2016 que cubre el PAST II se indicaba como próximos pasos a seguir: iniciar el proceso de adquisición de bienes y coordinaciones territoriales para realizar la campaña de educación vial en PAST II y PAST III. El PCR presenta algunas de las medidas de mitigación socioambiental implementadas en comunidades altamente vulnerables, y en un informe adicional algunas de las medidas innovadoras implementadas, entre ellas, el diseño e implementación de un Programa de Educación Vial Rural que se generó a partir de las medidas implementadas por el MTI desde 2013. En el último informe de supervisión ESG del proyecto NI-L1071 (PAST III) de 2020 se informó que las medidas socio ambientales se consideraban en estado satisfactorio, no quedando pasivos socioambientales.

En síntesis, considerando que no existen riesgos significativos que pueden afectar la sostenibilidad de los resultados obtenidos por el proyecto, y que el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales habría sido satisfactorio a la conclusión del programa, OVE no coincide con la Administración, y califica la Sostenibilidad de este Programa como Satisfactorio (PCR: Excelente).

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

La calificación final del proyecto es de Partly Successful, como resultado de un rating Parcialmente Insatisfactorio en Efectividad, Excelente en Relevancia y Eficiencia, y Satisfactorio en Sostenibilidad.

OVE no coincide con la Administración en la calificación global de este proyecto, y difiere en la calificación de los criterios de Relevancia, Efectividad, y Sostenibilidad. (Calificación final de Administración: Successful para todo el programa PAST).

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality of preparation:*

En el marco del PCR se realizó una evaluación del desempeño del Banco, a partir de la cual el Organismo Ejecutor (OE) lo clasificó como Excelente, basado en el apoyo permanente en aspectos técnicos y fiduciarios del Banco durante el diseño de la operación y durante la Ejecución.

OVE considera que la calidad de la preparación del programa fue adecuada. La MR60d contó con los indicadores de resultado, sus valores de línea de base y metas a alcanzar, aunque la definición del indicador asociado al objetivo específico 3 no resultó apropiada para medir la efectividad en ese objetivo. La lógica vertical del programa fue expuesta apropiadamente en el PCR.

OVE califica la calidad de la preparación como: Satisfactoria.

### *Quality of implementation:*

OVE considera que la calidad de la implementación del programa evidencia un buen desempeño del Banco en virtud de la buena ejecución del programa y los resultados obtenidos. No hubo cambios en la MR durante la implementación, más allá de los productos adicionales informados en la sección "6. Effectiveness" de este informe.

Considerando que el programa PAST involucró múltiples operaciones y actividades en un periodo de tiempo de ejecución a lo largo de 10 años, tal como lo indican las lecciones aprendidas del PCR, se generaron dificultades para garantizar el monitoreo de resultados del programa a lo largo de su ejecución. Estas dificultades para el Banco se ven reflejadas en las deficiencias de registros, presentación, y de cálculo identificadas por OVE en la sección de efectividad de este reporte y validaciones de las otras operaciones del programa (NI-L1049, NI-L1071), los cuales OVE ha intentado solucionar incorporando la información disponible. El informe de "Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte" (EEO#4) ha sido producido de manera sintética, resultando incompleto en algunas secciones, además, contiene numerosos errores en el texto de denominación de tablas que dificultan su lectura. También se presentan diferencias entre los resultados de indicadores expuestos en ese informe y en el informe final del proyecto (EEO#2) que no han sido explicados adecuadamente en el EEO#4. El Banco podría haber requerido un informe de evaluación ex post del programa PAST de mayor calidad.

OVE califica la calidad de la implementación como: Satisfactoria.

Como consecuencia, OVE no coincide con la calificación de la Administración y califica el desempeño del Banco como **Satisfactorio** (Administración: Excelente).

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR indica que las agencias ejecutoras, MTI y FOMAV, demostraron capacidad de ejecución cumpliendo las condiciones contractuales y logrando que el Programa PAST cumpliera satisfactoriamente sus resultados y asegurando sostenibilidad del mantenimiento vial. También se indican los avances de los organismos ejecutores en materia de cumplimiento de responsabilidades fiduciarias y un excelente desempeño en temas de control, planificación financiera y gestión de desembolsos. Indica también un excelente desempeño en el sistema de seguimiento y evaluación

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

implementado, enfatizando el uso e implementación de los mecanismos establecidos para la recolección de datos que alimentó el sistema de monitoreo y evaluación, y la supervisión de las actividades a través de los instrumentos de planificación, supervisión y seguimiento definidos en el Manual Operativo del Programa. Si bien el desempeño ambiental y social del programa a su término fue calificado como Satisfactorio por parte de ESG, durante la implementación hubo algunos desafíos por parte del prestatario para implementar algunas medidas del plan de acción del PAST II según lo reportado.

En virtud de lo expuesto en el PCR, OVE no concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración, y califica el desempeño del prestatario como Satisfactorio (PCR: Excelente).

## 12. LESSONS LEARNED

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y en gran medida 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: técnica; diseño; organizacional y gerencial; ejecución.

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

- Definir la línea de base de todos los indicadores en la formulación inicial del Programa, de manera tal que se adaptan tanto a la muestra representativa como a futuras intervenciones del Programa.
- Definir un plazo máximo para ejecutar componentes de fortalecimiento institucional, igual o menor al 70% del plazo inicial de ejecución del programa.
- Considerar en la matriz de resultados, resultados relacionados con actividades de fortalecimiento institucional.
- Promover en la evaluación de efectividad de Programas, mayor cantidad de objetivos e indicadores asociados al fortalecimiento institucional.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2018, y presenta de manera conjunta los resultados de los tres proyectos (NI-L1049, NI-L1052 y NI-L1071) que forman parte del programa PAST.

El PCR cubre, en general, los aspectos del desempeño del programa PAST de manera concisa y balanceada. Sin embargo, el PCR presentó algunas deficiencias en la presentación de los Criterios Centrales, principalmente en la dimensión de Efectividad.

El criterio de Relevancia se presentó de manera adecuada, incluyendo una buena presentación de la lógica vertical del programa PAST y de cada una de las tres operaciones que lo componen.

La sección de Efectividad incluyó errores de registro, de presentación y de cálculo que han sido señalados en las secciones anteriores de este reporte y validaciones de las otras operaciones del programa (NI-L1049, NI-L1071) y que OVE ha intentado solucionar incorporando la información disponible. La explicación de los resultados alcanzados y el análisis de atribución de resultados muchas veces resultaron escuetos e incompletos.

La sección de Eficiencia fue escrita de manera concisa y apropiada, aunque el análisis costo beneficio se habría beneficiado de incluir un análisis de sensibilidad. La sección de Sostenibilidad fue en general clara y concisa, aunque podría haber sido más específica reportando la situación de cada uno de los tres proyectos que componen el PAST.

Las lecciones identificadas son además en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

PCR Quality Rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>						
<b>Project Name:</b>	Programa de Apoyo al Sector Transporte III					
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>		
<b>Number of Operation</b>	NI-L1071					
<b>Loan number(s)</b>	2979/BL-NI					
<b>Amount Approved</b>	US\$91,500,000					
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan GOM					
<b>Co-financiers (if any)</b>	-					
<b>Borrower</b>	República de Nicaragua					
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) y Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV)					
<b>Sector/Subsector</b>	Transporte					
<b>Year of Approval</b>	2013					
<b>Original Closing date</b>	13-dic-2018					
<b>Actual Closing date</b>	13-dic-2018					
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>			
<b>Total Project Cost</b>	US\$93,972,500 (IDB US\$91,500,000, GON US\$2,472,500)		US\$95,579,007 (IDB US\$91,500,000, GON US\$4,079,007)			
<b>Loan/Grant</b>	US\$91,500,000		US\$91,500,000			
<b>Co-financing</b>						
Cancelled amount						
<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>						
	<b>Rating</b>					
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>		<b>OVE (2020 Guidelines)</b>			
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>		Partly Successful			
<b>Relevance</b>	Satisfactory		Excellent			
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory		Partly Unsatisfactory			
<b>Efficiency</b>	Excellent		Excellent			
<b>Sustainability</b>	Excellent		Satisfactory			
<b>Bank's performance</b>	Excellent		Satisfactory			
<b>Borrower's performance</b>	Excellent		Satisfactory			
<b>Quality of PCR</b>	Fair					
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Juan José Pompilio Sartori					
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler					

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

El programa de Modernización del Sector Transporte en Nicaragua comprende tres operaciones de inversión de obras múltiples, las cuales se aprobaron de manera independiente y sucesiva en los años 2010 (NI-L1049), 2011 (NI-L1052), y 2013 (NI-L1071). El PCR comprende el análisis de las tres operaciones, realizando análisis más diferenciados para cada operación en las áreas de efectividad y eficiencia.

El programa tiene un objetivo general que es compartido por las tres operaciones aprobadas. En tanto, si bien las tres operaciones comparten cinco objetivos específicos, la tercera operación (NI-L1071) adiciona un sexto objetivo específico relacionado con cambio climático. Por esta razón, OVE consideró apropiado realizar validaciones diferenciadas para las tres operaciones.

Esta validación de OVE se enfoca en la tercera operación aprobada en 2013 (NI-L1071).

El programa de Modernización del Sector Transporte tiene por objetivo general contribuir a mejorar la eficiencia del transporte terrestre por carreteras en Nicaragua, a fin de estimular la actividad económica y el bienestar de la población y facilitar la integración de las diferentes regiones del país con el resto de Centroamérica.

Los objetivos específicos de esta tercera operación (NI-L1071) del programa son: i) reducir los costos de operación vehicular; ii) aumentar las velocidades de circulación; iii) reducir las interrupciones al tránsito; iv) reducir la accidentalidad; v) fomentar la conservación del patrimonio vial; y vi) reducir la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático.

Los objetivos son idénticos en la Propuesta de Préstamo, en el Contrato de Préstamo y en el PCR.

Para propósitos de esta validación, OVE considerará los seis objetivos específicos mencionados anteriormente.

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

Las tres operaciones del Programa de Apoyo al Sector Transporte – PAST (NI-L1049, NI-L1052, NI-L1071) se diseñaron con los mismos 5 componentes. El PCR presenta de manera unificada los resultados de los tres proyectos.

A continuación, se presenta la descripción de los componentes de la operación NI-L1071.

#### **Componente 1: Mejoramiento de caminos productivos y de la red troncal**

El MTI contratará obras de mejora y rehabilitación, así como los servicios de supervisión, en la red de carreteras existentes que contribuyan a la integración permanente de los sectores productivos hacia los mercados internos y de exportación, con especial énfasis en la región mesoamericana, así como de la población para facilitar el acceso a servicios sociales. El MTI tiene como prioridad el mejoramiento de la red vial para ampliar el acceso a los servicios básicos y los mercados. En ese contexto, ha presentado para esta operación los proyectos: i) mejoramiento de la carretera Empalme Malpaisillo-Villa 15 de Julio con una extensión de 36,4 km, el cual junto al proyecto La Paz Centro-Malpaisillo de 37,2 km, contemplado en el financiamiento del PAST II (2840/BL-NI), conforma una ruta complementaria del Corredor Pacífico que permite una integración más eficiente hacia la frontera de Guasaule con Honduras; ii) rehabilitación de la carretera Boaco-Muy Muy de 24,7 km ubicada entre los departamentos de Boaco y Matagalpa, vía caracterizada por el MTI como un camino productivo por su importancia para la producción agropecuaria de los departamentos de Boaco y Matagalpa<sup>29</sup>; y iii) la rehabilitación de 31,4 km de la carretera Chinandega-Guasaule que forma parte

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

del Corredor Pacífico (PACEMO NIC-1). (US\$63,684,000; Aporte BID: US\$62,606,000; Aporte local: US\$ 1,078,000).

##### **Componente 2: Fortalecimiento Institucional**

El MTI contratará asistencias técnicas, servicios y pequeñas obras de adecuación de espacios, con el propósito de contribuir a fortalecer sus capacidades institucionales. Las acciones se focalizarán en el área de pre-inversión de la División General de Planificación, administración de contratos de la Dirección General de Vialidad/Unidad Coordinadora de Proyectos BID y la Dirección de Adquisiciones a través de manuales, equipos y mejora física del área de archivo. (US\$309,000; Aporte BID: US\$300,000; Aporte local: US\$ 9,000).

##### **Componente 3: Seguridad Vial**

El MTI contratará obras, servicios y adquirirá bienes para fortalecer la seguridad vial en puntos críticos a través de la construcción de andenes y ciclo vías, señalización vial y construcción de puentes peatonales. Incluye campañas educativas en materia de seguridad vial incluidas en el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS). (US\$3,030,000; Aporte BID: US\$3,000,000; Aporte local: US\$ 30,000).

##### **Componente 4: Disminución de la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático**

El MTI contratará obras para la reducción de la vulnerabilidad en el tramo del Corredor Pacífico Chinandega-Guasaule en puntos críticos de acceso a la frontera con Honduras (US\$3,274,000; Aporte BID: US\$3,210,000, Aporte local: US\$ 64,000).

##### **Componente 5: Mantenimiento vial**

El FOMAV contratará obras de mantenimiento por niveles de servicios y supervisión en el tramo Las Piedrecitas-Nagarote-Empalme Izapa en una extensión de 60,5 km de la red de troncales primarias que forman parte de la RICAM. Asimismo, se financiará la adquisición de equipos y servicios que fortalezcan el sistema de gestión de pavimentos de las redes troncales y de caminos productivos, así como su fortalecimiento institucional para la planificación, gestión y ejecución del mantenimiento vial a nivel nacional. Los diseños para las intervenciones en este tramo se están preparando con recursos del PAST II. (US\$15,727,100; Aporte BID: US\$14,597,000, Aporte local: US\$ 1,130,100).

Esta tercera operación del programa PAST (NI-L1071) fue aprobada el 12 de septiembre de 2013 y alcanzó elegibilidad el 29 de abril de 2014.

El programa no tuvo reformulaciones formales (con aprobación del Directorio Ejecutivo).

La siguiente tabla presenta los costos estimados en el diseño del proyecto y los actuales.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

NI-L1071	Costos estimados		Costos Actuales		Cambios %
	US\$	%	miles de US\$	%	
<b>A. Costos directos</b>	<b>86,024,100.00</b>	91.5%	<b>91,587,789.00</b>	95.8%	<b>6%</b>
1. Mejoramiento de caminos productivos y de la red troncal	63,684,000.00	67.8%	64,669,135.00	67.7%	<b>2%</b>
2. Fortalecimiento institucional MTI	309,000.00	0.3%	1,168,540.00	1.2%	<b>278%</b>
3. Seguridad vial	3,030,000.00	3.2%	4,507,120.00	4.7%	<b>49%</b>
4. Disminución de la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático	3,274,000.00	3.5%	4,053,589.00	4.2%	<b>24%</b>
5. Mantenimiento vial	15,727,100.00	16.7%	17,189,405.00	18.0%	<b>9%</b>
<b>B. Administración y gestión</b>	<b>1,611,900.00</b>	1.7%	<b>1,506,836.00</b>	1.6%	<b>-7%</b>
1. Auditorías	276,000.00	0.3%	87,074.00	0.1%	<b>-68%</b>
2. Monitoreo y evaluación	362,000.00	0.4%	292,590.00	0.3%	<b>-19%</b>
3. Asesorías y asistencias técnicas	200,000.00	0.2%	252,906.00	0.3%	<b>26%</b>
4. Gestión ambiental y social	134,400.00	0.1%	57,318.00	0.1%	<b>-57%</b>
5. Estudios, pre inversión y diseño	639,500.00	0.7%	816,948.00	0.9%	<b>28%</b>
<b>C. Imprevistos</b>	<b>4,466,500.00</b>	4.8%	<b>0.00</b>	0.0%	<b>-100%</b>
<b>D. Gastos Financieros</b>	<b>1,870,000.00</b>	2.0%	<b>2,484,382.00</b>	2.6%	<b>33%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>93,972,500.00</b>	<b>100.00%</b>	<b>95,579,007.00</b>	<b>100.00%</b>	

Fuente: Contrato de préstamo y PMR al cierre de la operación.

Nota: Incluye costos totales estimados e incurridos.

#### 5. RELEVANCE

##### 1. Alignment of project objective with the country's development needs:

El proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo del país. Los objetivos del programa estuvieron alineados con las prioridades del GdN durante la ejecución y cierre del programa, considerando su alineación con 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 PNDH 2012-2016; y con el 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 estuvo alineado con la Política 2 del Plan Nacional de Transporte (PNT 2016-2033) a través del objetivo de desarrollar una Red y operación Nacional de Transporte fiable para apoyar la actividad social y económica, en particular a través de la mejora de las redes viales que conecten las zonas productivas a los mercados y a los corredores troncales, mejorando la densidad vial y el estado de la red.

En la sección de “Relevancia del diseño”, el PCR indica que el objetivo específico de “reducir la vulnerabilidad de la red vial a los efectos del cambio climático” es consistente con la política nacional de mitigación y adaptación al cambio climático (Decreto 07-2019 del GdN) aprobada con posterioridad al programa.

El PCR presenta además argumentos sobre la importancia de mejorar la cobertura y calidad de la red vial nacional para mejorar la competitividad de la economía y reducir la pobreza, haciendo referencia también a las condiciones climáticas específicas que enfrenta Nicaragua.

##### 2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

El programa estuvo alineado con las estrategias del Banco en el país al momento de aprobación y hasta el cierre del proyecto.

## 5. RELEVANCE

Los objetivos del programa son consistentes con los objetivos de la EBP 2008-2012 de: (i) confiabilidad del suministro de energía eléctrica y mejoramiento de la red vial existente y (iv) desarrollo productivo.

El PCR presenta claramente la alineación de los objetivos del programa durante su implementación y hasta su cierre con: (i) la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), (ii) el Marco sectorial de Transporte (GN-2740-7), (iii) la EBP 2012-2017 (válida desde su aprobación hasta la finalización del periodo de transición, 31 de diciembre de 2018), al intentar fortalecer las capacidades institucionales del MTI y del FOMAV y contribuir a mejorar la infraestructura productiva de transporte.

El PCR también menciona que se incorporaron actividades en línea con el Plan de Acción Integral para mejorar la Seguridad Vial en América Latina y el Caribe que viene estructurando el Banco desde 2009.

### *3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

La lógica vertical del programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos. La Gráfica 1 del PCR presenta claramente integrada la lógica vertical de cada uno de los tres proyectos del programa PAST.

El PCR destaca el esquema innovador multianual y multipropósito planificado a través de tres operaciones aprobadas independientemente bajo la modalidad de “programa de obras múltiples”, cada una con cinco componentes autosuficientes que individualmente generaría beneficios sobre el mismo objetivo general, a través de efectos transversales en objetivos específicos.

El programa también estuvo alineado a las realidades del país, incluyendo sus capacidades de ejecución. El programa fue diseñado para apoyar al GoN en la implementación de obras múltiples seleccionadas a partir del Plan de Inversiones de Medio Plazo 2007-2017 del MTI o de las necesidades de mantenimiento urgente resultado del análisis del estado de la red mantenable del FOMAV.

En síntesis, los objetivos del programa estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades 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 programa es clara, existiendo una relación directa entre las actividades previstas por el programa y sus objetivos, y el programa estuvo alineado a las realidades del país. En este contexto, OVE califica la relevancia como Excelente (PCR: Satisfactorio).

Relevance rating:

Excellent

## 6. EFFECTIVENESS

### *1. Management rating of effectiveness*

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos para PCR de 2018.

El PCR presenta en la sección de efectividad, al inicio de la Tabla 2 un análisis de resultados de dos indicadores de impacto relacionados al objetivo general del programa. OVE no ha considerado estos indicadores de impacto en su evaluación.

## 6. EFFECTIVENESS

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

Esta tercera operación (NI-L1071) del programa PAST fue aprobada el 12 de septiembre de 2013 y alcanzó elegibilidad el 29 de abril de 2014.

De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios realizados a la Matriz de Resultados hasta 60 días después de que cada proyecto alcanzó la elegibilidad (MR60d), serán formalmente aceptados para esta validación, en línea con las pautas PCR. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y la medición de sus resultados.

### 3. OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)

En esta evaluación se ha utilizado la misma denominación de los objetivos específicos que en el PCR y que es consistente también con la manera en que figuraban en la Propuesta de Préstamo.

A continuación, el análisis de efectividad de los seis objetivos específicos:

#### **Objetivo Específico 1: Reducir los costos de operación vehicular**

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.1 Costo de operación de un camión de 10 toneladas circulando en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
1.1.1 Tramo Boaco - Muy Muy. Mejora 24.68 km (NI-L1071)	US\$/km	0.62	2013	0.54	0.54	100	100
1.1.2 Tramo Malpaisillo - Villa 15 de Julio. Mejora 36.4 km (NI-L1071)	US\$/km	0.73	2013	0.45	0.45	100	100
1.1.3 Tramo Chinandega – Guasaule. Rehabilitación 31.4 (NI-L1071)	US\$/km	0.81 (PCR y EEO#3 año 2015) 0.56 (EEO#4)	2015	0.49 (PCR) 0.46 (EEO#4, 2018) 0.78 (EEO#3, 2018)	0.45 (PCR y EEO#3, 2017)) 0.41 (EEO#4, 2018)	100	100
1.1.4 Tramo Las Piedrecitas - Nagarote - Empalme Izapa - Mantenimiento periódico 60.49 km (NI-L1071)	US\$/km	0.54	2013	0.54 (PCR) 0.55 (MR60d y EEO#4)	0.45	100	100

Notas:

EEO#3: Enlace electrónico opcional 3 del PCR (Evaluación Final. Programa de Apoyo al Sector Transporte III. PAST-III. Enero 2019)

EEO#4: Enlace electrónico opcional 4 del PCR (Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte, Contratos de Préstamo: 2427/BL-NI, 2840/BL-NI, 2979/BL-NI. Julio 2019).

Cabe señalar que, en la Tabla 2 del PCR existen imprecisiones y/o errores, por ejemplo:

- En la “Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados con la Operación” presentada en el PCR se incluyen filas sombreadas de amarillo sin etiquetar (o identificar su concepto) y que serían aparentemente utilizadas para presentar los promedios de “Porcentaje Alcanzado” y “Ratio de Logro” de los indicadores de cada operación. Sin embargo, se evidencia que en algunos casos los valores consignados no se corresponden con el promedio.

Los valores de Línea de Base y Metas de los indicadores 1.1.1, 1.1.2 y 1.1.4 presentados en el PCR y consignados en la tabla anterior, coinciden con los valores reportados en la MR60d y en el informe

## 6. EFFECTIVENESS

“Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte” (EEO#4), salvo el valor de la Meta del indicador 1.1.4 que fue consignado como 0.55 en la MR60d y en el EEO#4, al tratarse de obras de mantenimiento periódico, el PCR mantuvo el valor de 0.54, de manera coherente con un proyecto de mantenimiento periódico. Los valores alcanzados de los indicadores 1.1.1, 1.1.2 y 1.1.4 presentados en el PCR y consignados en la tabla anterior coinciden con los valores reportados en el informe de evaluación EEO#4 que considera 2018 como año de fin de proyecto. Según el informe EEO#4, los costos de operación vehicular se obtuvieron utilizando HDM-4.

El indicador 1.1.3 no presentó valores para la Línea de Base y la Meta en la MR60d, el valor de la Línea de Base reportado en el PCR y en la tabla anterior, corresponde al informe “Evaluación Final. Programa de Apoyo al Sector Transporte III (PAST-III). Informe Final” (EEO#3) y corresponde al año 2015. El Valor de la Meta consignado en el PCR no figura en los informes EEO#3 y EEO#4 y posiblemente fue ingresado erróneamente, el Valor Alcanzado de 0.45 reportado en el PCR y en la tabla anterior corresponde al presentado en el informe EEO#3 (en el EEO#4 se reportó un valor de 0.46).

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.2 Costo de operación de una camioneta circulando en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
1.2.1 Tramo Boaco - Muy Muy. Mejora 24.68 km (NI-L1071)	US\$/km	0.17	2013	0.16	0.16	100	100
1.2.2 Tramo Malpaisillo - Villa 15 de Julio. Mejora 36.4 km (NI-L1071)	US\$/km	0.24	2013	0.16	0.16	100	100
1.2.3 Tramo Chinandega – Guasaule. Rehabilitación 31.4 (NI-L1071)	US\$/km	0.3	2015	0.24	0.24	100	100
1.2.4 Tramo Las Piedrecitas - Nagarote - Empalme Izapa. Mantenimiento periódico 60.49 km (NI-L1071)	US\$/km	0.22	2013	0.22	0.17	100	100

Los valores de LB y Meta del indicador 1.2.1 y 1.2.2 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. Los valores alcanzados corresponden a los reportados en el PCR y en los informes EEO#3 y EEO#4.

El indicador 1.2.3 no presentó valores para la Línea de Base y la Meta en la MR60d, el valor de la Línea de Base reportado en el PCR y en la tabla anterior corresponde con el reportado en el informe EEO#3 (con año línea de base 2015). El EEO#4 presentó un valor de 0.32 y consideró el año 2013 como línea de base.

Los valores de LB y Meta del indicador 1.2.4 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado corresponde al reportado en el PCR y en el informe EEO#3 (con año de fin de proyecto 2017). En el informe EEO#4 el valor alcanzado fue de 0.15 (con año de fin de proyecto 2018).

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>1.3 Costo de operación de un autobús circulando en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
1.3.1 Tramo Boaco - Muy Muy. Mejora 24.68 km (NI-L1071)	US\$/km	0.58	2013	0.5	0.5	100	100

## 6. EFFECTIVENESS

1.3.2 Tramo Malpaisillo - Villa 15 de Julio. Mejora 36.4 km (NI-L1071)	US\$/km	0.69	2013	0.38	0.38	100	100
1.3.3 Tramo Chinandega – Guasaule. Rehabilitación 31.4 (NI-L1071)	US\$/km	0.58	2015	0.49 (PCR y EEO#4 2018) 0.56 (EEO#3 2018)	0.49	100	100
1.3.4 Tramo Las Piedrecitas - Nagarote - Empalme Izapa. Mantenimiento periódico 60.49 km (NI-L1071)	US\$/km	0.52	2013	0.52	0.4	100	100

Notas:

EEO#3: Enlace electrónico opcional 3 del PCR (Evaluación Final. Programa de Apoyo al Sector Transporte III. PAST-III. Enero 2019)

EEO#4: Enlace electrónico opcional 4 del PCR (Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte, Contratos de Préstamo: 2427/BL-NI, 2840/BL-NI, 2979/BL-NI. Julio 2019).

Los valores de LB y Meta del indicador 1.3.1 y 1.3.2 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. Los valores alcanzados corresponden a los reportados en los informes EEO#3 y EEO#4.

El indicador 1.3.3 no reportó valores de Línea de Base y Meta en la MR60d. El PCR presenta el valor del EEO#3 para la Línea de Base y del EEO#4 para la Meta. El valor alcanzado corresponde al reportado en el informe EEO#3.

Los valores de LB y Meta del indicador 1.3.4 reportados por el PCR y presentados en la tabla anterior corresponden a los reportados en la MR60d. El valor alcanzado de 0.4 corresponde al reportado en el informe EEO#3 (en el EEO#4 fue de 0.41).

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 100% y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto dado que los cálculos se realizaron con HDM-4, OVE califica el logro del objetivo como **Excelente**.

### Objetivo Específico 2: Aumentar las velocidades de circulación

El EEO#3 indica que los valores alcanzados de los tiempos de viaje se basaron en el documento: “Evaluación de los Indicadores de Impacto y de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte III (PAST III) Convenio 2979/BL-NI”, elaborado por la Dirección de Políticas y Planes de Desarrollo de la División General de Planificación del MTI, de Noviembre de 2017. También indica que los tiempos de viaje se estimaron con los valores del IRI de la carretera mejorada.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>2.1 Tiempo de viaje de una camioneta en los tramos de carreteras mejorados por el proyecto</b>							
2.1.1 Tramo Boaco - Muy Muy – Mejora 24.68 km (NI-L1071)	minutos	23.15	2013	15.46	15.00	100	100
2.1.2 Tramo Malpaisillo - Villa 15 de Julio. Mejora 36.4 km (NI-L1071)	minutos	54.94	2013	24.87	35.00	66	66
2.1.3 Tramo Chinandega – Guasaule. Rehabilitación 31.4 km (NI-L1071)	minutos	65.00	2015	61.75	22.00	100	100
2.1.4 Tramo Las Piedrecitas - Nagarote - Empalme Izapa. Mantenimiento periódico 60.49 km (NI-L1071)	minutos	50.57	2013	50.81	45.00	100	100

Los valores de la Línea de Base y Meta de los indicadores 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.4, presentados en el PCR y en la tabla anterior, se corresponden con los reportados en la MR60d. La MR60d no reportó esos valores para el indicador 2.1.3. y los valores reportados corresponden al EEO#3.

## 6. EFFECTIVENESS

El valor alcanzado de los indicadores 2.1.1 a 2.1.4 se basa en el EEO#3. Cabe señalar, que el EEO#3 presenta diferentes valores a la MR60d en los indicadores de Línea de Base (de 2015) y Meta (para 2018) para los indicadores 2.1.1 y 2.1.2 y de Línea de Base (de 2015) para el indicador 2.1.4. Las velocidades promedio correspondientes a los valores alcanzados resultan menores a las máximas permitidas en Nicaragua.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>2.2 Tiempo de viaje de un autobús en los tramos de carreteras mejorados por el proyecto</b>							
2.2.1 Tramo Boaco - Muy Muy. Mejora 24.68 km (NI-L1071)	minutos	34.33	2013	31.91	32.00	96	96
2.2.2 Tramo Malpaisillo - Villa 15 de Julio. Mejora 36.4 km (NI-L1071)	minutos	58.07	2013	29.19	38.00	69	69
2.2.3 Tramo Chinandega - Guasaule. Rehabilitación 31.4 km (NI-L1071)	minutos	67.00	2015	63.65	24.00	100	100
2.2.4 Tramo Las Piedrecitas - Nagarote - Empalme Izapa. Mantenimiento periódico 60.49 km (NI-L1071)	minutos	53.91	2013	54.14	43.00	100	100

Los valores de línea de base y meta original corresponden a los reportados en la MR60d. La MR60d no reportó esos valores para el indicador 2.2.3. y los valores reportados corresponden al EEO#3.

El valor alcanzado de los indicadores 2.2.1 a 2.2.4 se basa en el EEO#3, que presenta diferentes valores a la MR60d de los indicadores de Línea de Base (para 2015) y Meta (para 2018) para los indicadores 2.2.1 y 2.2.2 y de Línea de Base (para 2015) para el indicador 2.2.4. Las velocidades promedio correspondientes a los valores alcanzados resultan menores a las máximas permitidas en Nicaragua.

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>2.3 Tiempo de viaje de un camión de 10 toneladas en los tramos de carreteras mejorados por el proyecto</b>							
2.3.1 Tramo Boaco - Muy Muy. Mejora 24.68 km (NI-L1071)	minutos	28.39	2013	24.14	24.00	100	100
2.3.2 Tramo Malpaisillo - Villa 15 de Julio. Mejora 36.4 km (NI-L1071)	minutos	56.26	2013	26.60	36.00	68	68
2.3.3 Tramo Chinandega – Guasaule. Rehabilitación 31.4 km (NI-L1071)	minutos	76.00	2015	72.20	33.00	100	100
2.3.4 Tramo Las Piedrecitas - Nagarote - Empalme Izapa. Mantenimiento periódico 60.49 km (NI-L1071)	minutos	53.98	2013	54.18	44.00	100	100

Los valores de línea de base y meta original corresponden a los reportados en la MR60d. La MR60d no reportó esos valores para el indicador 2.3.3. y los valores reportados corresponden al EEO#3.

El valor alcanzado de los indicadores 2.3.1 a 2.3.4 se basa en el EEO#3 y corresponde a 2017. El EEO#3 presenta diferentes valores a la MR60d para los indicadores de Línea de Base (para 2015) y Meta (para 2018) para los indicadores 2.3.1 y 2.3.2 y de Línea de Base (para 2015) para el indicador 2.3.4. Las velocidades promedio correspondientes a los valores alcanzados resultan menores a las máximas permitidas en Nicaragua.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 92% y considerando que los efectos son atribuibles al proyecto dado que los cálculos de tiempos de viaje se realizaron considerando el IRI de las carreteras intervenidas, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

## 6. EFFECTIVENESS

### Objetivo Específico 3: Reducir las interrupciones al tránsito

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor alcanzado	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>3.1 Interrupciones a la circulación en un año en cualquiera de los caminos rehabilitados o mantenidos</b>							
3.1.1 Índice de accesibilidad de las vías pavimentadas de la Red Vial Nacional (NI-L1071)	Km/1,000Km <sup>2</sup>	24.17	2011	24.84	34.29	0 (*)	100

Nota: (\*) Baja atribución.

El indicador “Índice de accesibilidad de las vías pavimentadas de la Red Vial Nacional” tomó como línea de base la situación en 2011 y propuso como meta el valor del indicador considerando la ejecución de las tareas de rehabilitación propuestas por las operaciones del Programa PAST de manera acumulativa. Es decir, la meta del indicador 3.1.1 está sumando al numerador la cantidad de km a rehabilitar en las operaciones NI-L1049, NI-L1052 y NI-L1071. Los valores alcanzados corresponden a 2018. El EER#4 del PCR (Comparativa de Matrices de Indicadores) manifiesta que “Con el incremento de km pavimentados a lo cual contribuyó el programa, se tiene mayor continuidad en la movilidad, vías alternas disponibles en todo el año, y por ende, menores interrupciones en el uso de la red vial”. El PCR indica que la meta respecto al índice de accesibilidad se superó con creces, reconociendo que también pudo crecer por efecto de nuevos kilómetros pavimentados con otros recursos, agregando que: “De acuerdo con un análisis de brecha de financiamiento en infraestructura vial en Nicaragua, la contribución acumulada del BID al financiamiento vial durante el plazo de ejecución del NI-L1052 fue cercana al 70% de la inversión total del país en dicha infraestructura; teniendo en cuenta que dicha inversión es directamente proporcional a los kilómetros nuevos de red vial pavimentados, se puede inferir que el incremento del índice de accesibilidad vial generado por intervenciones viales con otras fuentes de recursos, no fue mayor que aquel generado por las intervenciones del Programa”. El PCR no analiza la atribución de los resultados de este indicador en la sección correspondiente.

OVE considera que, si bien debe reconocerse que el proyecto contribuyó a la mejora de las vías pavimentadas de la red vial nacional, el valor alcanzado del indicador no puede atribuirse totalmente al proyecto. Además, considerando que Nicaragua posee 130,370 km<sup>2</sup> de superficie, la diferencia entre el valor de la línea de base y el valor de la meta de cada operación implicaría un aumento de la red vial de entre 43.6 kilómetros para cada una de las dos operaciones (NI-L1052 y NI-L1071). La muestra de proyectos de la operación NI-L1052 incluía 44.67 km de mejoramiento de caminos (con doble tratamiento superficial o rehabilitación en microcarpeta) más 33 km de mantenimiento vial periódico, y la muestra de proyectos de la operación NI-L1071 incluía 36.4 km de pavimentación o mejora de carretera más 24.7 km de rehabilitación de carretera, y 60.5 km de mantenimiento periódico. Por lo tanto, con la ejecución de una parte de la muestra de proyectos ya se hubiera alcanzado la meta esperada. En resumen, no puede atribuirse totalmente la mejora del indicador al proyecto y el nivel de la meta resulta menor al valor que debería obtenerse considerando la ejecución de la muestra de proyectos. Asimismo, el valor alcanzado para la operación NI-L1071 implicaría un aumento de la red vial pavimentada de 1.320 km con relación a la línea de base y el proyecto ejecutó 102 km de mejora de caminos (un 7.7% de los 1.320 km).

Si bien mejoras de caminos realizadas podrían contribuir a reducir las interrupciones al tránsito, la atribución para el caso de la operación NI-L1071 sería muy baja. Por lo tanto, OVE califica el logro del objetivo como Insatisfactorio.

### Objetivo Específico 4: Reducir la accidentalidad

A continuación, se analizan los indicadores presentados en el PCR.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>4.1 Número de víctimas fatales por accidentes de tránsito en tramos mejorados y mantenidos por el programa</b>							
4.1.1 Tramo Boaco - Muy Muy. Mejora 24.68 km (NI-L1071)	Nro de víctimas/100 mil veh-km	6.04	2013	2.26	2.01	100	100
4.1.2 Tramo Las Piedrecitas - Nagarote - Empalme Izapa. Mantenimiento periódico 60.49 km (NI-L1071)	Nro de víctimas/100 mil veh-km	1.04	2013	0.99	2.09	0	0

El PCR indica erróneamente que la unidad de medida es “Número de Víctimas / 10 mil veh-km”, mientras que en la MR60d y en los informes de evaluación EEO#3 y EEO#4 la unidad de medida es “Número de Víctimas / 100 mil veh-km”. Los valores consignados se refieren a esta última unidad de medida correcta.

El indicador 4.1.1 presenta los valores expuestos en el PCR de línea de base y meta original que coinciden con los de la MR60d, el valor realizado se obtuvo del EEO#3.

El indicador 4.1.2 presenta los valores consignados en el PCR de línea de base y meta original que coinciden con los de la MR60d, el valor realizado se obtuvo del EEO#3 que no presenta los valores con los que se calculó. Por otra parte, OVE ha analizado los cálculos realizados en el estudio de “Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte” (EEO#4) y posiblemente en ese informe haya errores de cálculo en la medición del indicador, tanto en la línea de base como en la meta y en el valor obtenido ex post. Con los valores reportados en el EEO#3 y en el PCR, el logro del indicador es 0%.

Asimismo, el PCR indica en la subsección b de la sección de Efectividad, que: “Con relación a la reducción esperada en el número de accidentes viales... aunque el resultado es positivo a nivel de programa, teniendo en cuenta que 57% de todos los caminos intervenidos por el programa, registraron entre **107%** y **1108% menos accidentes** de todo tipo...”. Sería mejor decir que “se obtuvieron entre 107% y 1108% de porcentaje de logro de los indicadores, según los datos y resultados presentados”. Además, OVE ha encontrado posibles errores en algunos de esos cálculos, que han sido reportados arriba.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 50% y se consideran atribuibles al proyecto, OVE califica el logro del objetivo como **Insatisfactorio**.

### Objetivo Específico 5: Fomentar la conservación del patrimonio vial

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
<b>5.1 Índice de Rugosidad Internacional de los tramos intervenidos</b>							
5.1.1 Tramo Boaco - Muy Muy. Mejora 24.68 km (NI-L1071)	m/km	5.2	2013	2.29	2	100	100
5.1.2 Tramo Malpaisillo - Villa 15 de Julio. Mejora 36.4 km (NI-L1071)	m/km	13.3	2013	2.24	1.87	100	100
5.1.3 Tramo Chinandega – Guasaule. Rehabilitación 31.4 km (NI-L1071)	m/km	3.4	2015	2.3	2.34(*)	96	100
5.1.4 Tramo Las Piedrecitas - Nagarote - Empalme Izapa. Mantenimiento periódico 60.49 km (NI-L1071)	m/km	2.88	2013	3.11 (**)	1.77	100	100

Notas:

(\*) En el PCR se consignó el valor redondeado a un decimal.

(\*\*) El PCR indicó el valor 2.5. La MR60d indicó un valor de 3.11.

## 6. EFFECTIVENESS

Los valores de línea de base y meta original corresponden a los reportados en la MR60d para los indicadores 5.1.1, 5.1.2 y 5.1.4. La MR60d no reportó esos valores para el indicador 5.1.3. y los valores reportados en el PCR y en la tabla anterior corresponden al EEO#3.

El valor alcanzado de los indicadores 5.1.1 a 5.1.4 se basa en el EEO#3, que presenta pequeñas diferencias con respecto a la MR60d en los valores de los indicadores de Línea de Base (para 2015) y Meta (para 2018) para los indicadores 5.1.1 y 5.1.2 y de Línea de Base (para 2015) para el indicador 5.1.4.

Dado que el logro promedio de indicadores fue de 98% y considerando que los efectos de los indicadores son atribuibles al proyecto, aunque el PCR no lo menciona, OVE califica el logro del objetivo como **Satisfactorio**.

### **Objetivo Específico 6: Reducir la vulnerabilidad de la red vial al cambio climático**

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta original	Valor	% Logro (OVE)	% Logro (PCR)
6.1 Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) tramo Chinandega - El Guasaule, considerando beneficios por pérdidas evitadas (por inundaciones por lluvias debidas al cambio climático) – NI-L1071	%	0	2010	40.21	44.55	100	100

En la MR60d no figura este indicador de resultado, aunque sí se incluyó en la matriz de resultados de la propuesta de préstamo mediante el indicador de producto “Obras de mitigación en puntos críticos de la ruta Chinandega – El Guasaule”. Cabe señalar que, si bien las obras se financiaron con fondos de la operación NI-L1071, el diseño se financió con la operación NI-L1052.

Según el EEO#5, el Proyecto Mejoramiento de la carretera Chinandega – El Guasaule, financiado con esta operación NI-L1071, incluyó el diseño y construcción de obras especiales de mitigación en zonas bajas e inundables con altas pérdidas asociadas a inundaciones de poblados, inundación de cultivos e interrupciones al tráfico de carga internacional entre Nicaragua y Honduras; como resultado de las obras de mitigación implementadas, se logró una reducción sustancial de 90% a 22% de la probabilidad de inundaciones en las zonas más críticas del proyecto, generando millones de dólares de beneficios asociados a las pérdidas evitadas por dicha reducción.

Según el EER#4, el indicador de resultado seleccionado es la TIRE del proyecto incorporando beneficios económicos asociados a pérdidas evitadas por las obras de adaptación, utilizando la metodología HDM-4. El medio de verificación informado es un informe de Indicadores Económicos de Análisis de Pérdidas evitadas del tramo vial Chinandega – El Guasaule, que no ha sido provisto.

Según el PMR al cierre de la operación, las obras de mitigación tuvieron un costo de US\$ 4,053,589 y el costo de las tareas de rehabilitación de la ruta más las obras de mitigación serían coherentes con los costos de las inversiones presentados en la evaluación económica ex post. Es decir, la TIRE del proyecto igual a 40,19% (presentada en la sección 7 de Eficiencia) incluye todos los costos de inversiones (obras de rehabilitación y de mitigación), pero no incluye los beneficios por pérdidas económicas evitadas. En este caso, resulta adecuado comparar la TIRE del proyecto “con beneficios por pérdidas evitadas” con la TIRE del proyecto “sin beneficios por pérdidas evitadas”. Aunque no se proveyó el informe de Indicadores Económicos de Análisis de Pérdidas evitadas del tramo vial Chinandega – El Guasaule, se ha afirmado que se han generado millones de dólares de beneficios asociados a las pérdidas evitadas por dicha reducción. Además, el PCR no especifica el grado de atribución de los resultados alcanzados, sin embargo, el EER#4 manifiesta claramente que el indicador mide la TIRE incorporando beneficios económicos asociados a pérdidas evitadas por las obras de adaptación, con lo que la atribución sería completa. En resumen, OVE considera que el indicador se ha logrado en un 100% y califica el logro del objetivo como **Excelente**.

## 6. EFFECTIVENESS

### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

El PCR indica que en general los productos definidos en los componentes del Programa fueron adecuados para alcanzar los objetivos específicos planteados, explicando claramente la lógica subyacente apoyada por los resultados obtenidos. También hace referencia al componente de Fortalecimiento Institucional, sin objetivos específicos relacionados y con productos relacionados a fortalecer la planificación a mediano plazo para inversiones en rehabilitación de carreteras, equipamiento para auscultación vial para mejorar la planificación de las inversiones en mantenimiento vial. Asimismo, indica que el programa contribuyó indirectamente al incremento de la longitud de la red vial mantenible a cargo de FOMAV, al financiar la inversión en mantenimiento en tramos viales con altos costos por kilómetro.

De la comparación de las MR60d y las MR al cierre de la operación, surgen algunas diferencias en los productos implementados con relación a los propuestos inicialmente.

En la tabla que sigue se presentan estas diferencias.

Operación	Componente	Producto	Unidad de medida a MR60d	Unidad de medida MR final	MR60d		MR final			Comentario
					Unidades FDP	P	P(a)	A		
NI-L1071	1. Mejoramiento de caminos productivos y de la red troncal	Km de carreteras rehabilitados en el tramo Boaco-Muy Muy (etapa II).	---	km	---	0	13.4 6	13.4 6	Producto adicionado.	
		Km de carreteras rehabilitados en el tramo Chinandega-Guasaule.	km	km	31.4	31. 4	24.9 7	24.9 7	Menos km ejecutados que los propuestos.	
	2. Fortalecimiento Institucional	Nº de Acciones de Fortalecimiento Institucional implementadas.	Unidad	Unidad	3	3	5	5	Más acciones realizadas que las propuestas.	
	3. Seguridad Vial	Campaña de Divulgación y Educación Vial, elaborada e implementada.	---	Unidad	---	0	1	1	Producto adicionado.	
		Adquisición de dispositivos de control vial (25 alcoholímetros y 30 radares para control de velocidad)	---	Número de dispositivos	---	0	55	55	Producto adicionado.	
	5. Mantenimiento Vial	Km de carretera rehabilitados y mantenidos para el proyecto Rotonda Ticuantepe-Rotonda Las Flores	---	km	---	0	17.4 4	17.4 4	Producto adicionado.	
	6. Administración y Gestión	Estudios, preinversión y diseños ejecutivos de obras viales, diseños finales.	Unidad	Unidad	1	1	4	4	Más estudios realizados que los propuestos.	

OVE considera que las diferencias presentadas en los productos ejecutados en comparación con los propuestos originalmente no afectaron la lógica vertical del proyecto y del programa PAST.

## 6. EFFECTIVENESS

En síntesis, considerando que dos de los seis objetivos específicos del proyecto fueron clasificados como Excelentes, dos objetivos fueron clasificados como Satisfactorios y dos objetivos fueron clasificados como Insatisfactorios, OVE no coincide con el rating otorgado por la Administración y califica la efectividad del proyecto como Parcialmente Insatisfactorio (PCR: Satisfactorio para todo el programa PAST).

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

Se realizó análisis costo-beneficio ex post de las obras de rehabilitación, mejora y mantenimiento que se terminaron de ejecutar hasta el cierre de la operación.

El análisis costo-beneficio ex post realizado presentó los beneficios por ahorros de costos de operación de vehículos y ahorros de tiempo de viaje considerando la situación “sin proyecto” y la situación “con proyecto” optimizada, de manera apropiada.

El informe de evaluación ex post de todas las obras ejecutadas presentó también los resultados del análisis ex ante realizado. OVE ha constatado que en el informe de evaluación se evidencia que la TIRE de todos los proyectos fue superior a 12% y los VANE fueron positivos.

A continuación, se presenta una tabla que resume los resultados de los análisis ex post de las obras ejecutadas.

Tramo de carretera	Extensión (km)	Periodos en el Flujo de Fondos	Conteos de tránsito ex post (año)	VANE (millones de US\$)	TIRE	Inversión (millones de US\$)
8. PROYECTO MEJORAMIENTO LA PAZ CENTRO – MALPAISILLO – VILLA 15 DE JULIO (NI-L1052 y NI-L1071)	74.55	20	2016	47.101	23.30%	54.657
9. PROYECTO MEJORAMIENTO DEL CAMINO BOACO – EMPALME MUY MUY (NI-L1071)	38.275	20	2018	4.372	17.40%	14.12
10. PROYECTO DE REHABILITACIÓN CHINANDEGA - GUASAULE (NI-L1071)	24.97	21	2018	43.49	40.19%	21.85
11. PROYECTO MANTENIMIENTO PERIÓDICO LAS PIEDRECITAS – EMPALME IZAPA (NI-L1071)	60.49	11	2018	18.82	49.78%	13.475

En el informe de “Evaluación Económica ex post de los Indicadores de Resultado del Programa de Apoyo al Sector Transporte”, no se realizó un análisis de sensibilidad, por lo que resulta difícil determinar la robustez de los resultados obtenidos. Sin embargo, en los análisis costo beneficio realizados no se incluyeron efectos de generación de tránsito, tampoco se consideraron efectos de disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, ni se incluyeron los beneficios económicos por disminución de accidentes.

El PCR clasifica la eficiencia como “Excelente”. En este contexto, OVE coincide con la Administración y califica la eficiencia como “Excelente”.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR afirma que existe un riesgo de sostenibilidad bajo considerando el marco institucional y los aspectos técnico, financiero y ambiental, ya que el MTI trabaja mancomunadamente con el FOMAV y en función de la capacidad de operación, la capacidad técnica y gerencial y financiera existentes.

El PCR explica claramente la capacidad técnica institucional existente para lograr un mantenimiento vial adecuado. Se explica que la condición funcional y estructural de la infraestructura vial del país se encuentra en recuperación. El Plan de Mantenimiento de la Red Vial del FOMAV posee estándares adecuados y, además, el organismo cuenta con el Sistema de Seguimiento y Control de Inventario Vial y Mantenimiento (SIGMAVIAL) como solución para satisfacer las expectativas de mantenimiento y conservación de la red vial.

El PCR explica la capacidad financiera para el mantenimiento vial mostrando evidencia del incremento de la red vial atendida entre 2010 y 2018 y de las condiciones que garantizan el mantenimiento de la red vial mantenible y de los tramos intervenidos por el Programa.

### b) Safeguards Performance

El programa fue clasificado como categoría B de acuerdo con las políticas de salvaguardias del Banco.

Según el PCR, de acuerdo con la legislación nacional los tramos intervenidos son de bajo impacto y no era obligatorio elaborar los estudios ambientales, no obstante, en todos los tramos el MTI elaboró las evaluaciones ambientales requeridas por la OP-703 del BID, cumpliendo con la debida consulta pública de las obras del programa a la población y a las autoridades municipales. Además, según el PCR no se presentaron inconvenientes con el derecho de vía en las obras viales, ya que estaban claramente definidos por ser caminos existentes, las afectaciones fueron de poca relevancia social o ambiental en su mayoría atendidas por el MTI previo inicio de las obras. El PCR presenta las medidas de mitigación socioambiental implementadas en comunidades altamente vulnerables, presentando en un informe adicional algunas de las medidas implementadas.

Se presentan, además, las actividades de fortalecimiento institucional con relación a la resiliencia del transporte de Nicaragua al Cambio Climático. Presenta, además, una tabla de análisis de riesgos indicando las medidas que contribuyeron a la sostenibilidad.

El informe de supervisión ESG de abril de 2015 que cubrió este programa calificó el desempeño ambiental y social del PAST III como parcialmente satisfactorio; debido a que existían 4 de 8 medidas que de acuerdo a la programación de ese entonces todavía no se encontraban cumplidas, que eran: (i) Plan de Control de incendios forestales en el Área Protegida Volcán San Cristóbal, (ii) Plan de compensación forestal, (iii) Plan de educación vial y (iv) Manejo de aguas pluviales en la sección de Villa -15 de Julio e Israel. En el último informe de supervisión ESG del proyecto NI-L1071 de 2020 se informa que las medidas socio ambientales de este proyecto se consideran en estado satisfactorio, no quedando pasivos socioambientales.

En síntesis, considerando que no existen riesgos significativos que pueden afectar la sostenibilidad de los resultados obtenidos por el proyecto, y que el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales habría sido satisfactorio a la conclusión del programa, OVE no coincide con la Administración, y califica la Sostenibilidad de este Programa como Satisfactorio (PCR: Excelente).

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

La calificación final del proyecto es de Partly Successful, como resultado de un rating Parcialmente Insatisfactorio en Efectividad, Excelente en Relevancia y Eficiencia, y Satisfactorio en Sostenibilidad.

OVE no coincide con la Administración en la calificación global de este proyecto, y difiere en la calificación de los criterios de Relevancia, Efectividad y Sostenibilidad (Calificación final de Administración: Successful para todo el programa PAST).

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality of preparation:*

En el marco del PCR se realizó una evaluación del desempeño del Banco, a partir de la cual el Organismo Ejecutor (OE) lo clasificó como Excelente, basado en el apoyo permanente en aspectos técnicos y fiduciarios del Banco durante el diseño de la operación y durante la Ejecución.

OVE considera que, en general, la calidad de la preparación del programa fue adecuada. La MR60d contó con los indicadores de resultado, sus valores de línea de base y metas a alcanzar, salvo para los indicadores “costo de operación vehicular”, “índice de rugosidad internacional (IRI)” y “tiempo de viaje” del tramo de carretera “Chinandega-El Guasaule”. La lógica vertical del programa fue expuesta apropiadamente en el PCR.

OVE califica la calidad de la preparación como: Satisfactoria.

### *Quality of implementation:*

OVE considera que la calidad de la implementación del programa evidencia un buen desempeño del Banco en virtud de la buena ejecución del programa y los resultados obtenidos. No hubo cambios en la MR durante la implementación, más allá de los productos adicionales informados en la sección “6. Effectiveness” de este informe.

Considerando que el programa PAST involucró múltiples operaciones y actividades en un periodo de tiempo de ejecución a lo largo de 10 años, tal como lo indican las lecciones aprendidas del PCR, se generaron dificultades para garantizar el monitoreo de resultados del programa a lo largo de su ejecución. Estas dificultades para el Banco se ven reflejadas en las deficiencias de registros, presentación, y de cálculo identificadas por OVE en la sección de efectividad de este reporte y validaciones de las otras operaciones del programa (NI-L1049, NI-L1052), los cuales OVE ha intentado solucionar incorporando la información disponible. El informe de “Evaluación Económica Ex Post de los Indicadores de Resultados del Programa de Apoyo al Sector Transporte” (EEO#4) ha sido producido de manera sintética, resultando incompleto en algunas secciones, además, contiene numerosos errores en el texto de denominación de tablas que dificultan su lectura. El Banco podría haber requerido un informe de evaluación ex post del programa PAST de mayor calidad.

OVE califica la calidad de la implementación como: Satisfactoria.

Como consecuencia, OVE no coincide con la calificación de la Administración y califica el desempeño del Banco como **Satisfactorio** (Administración: Excelente).

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR indica que las agencias ejecutoras, MTI y FOMAV, demostraron capacidad de ejecución cumpliendo las condiciones contractuales y logrando que el Programa PAST cumpliera satisfactoriamente sus resultados y asegurando sostenibilidad del mantenimiento vial. También se indican los avances de los organismos ejecutores en materia de cumplimiento de responsabilidades fiduciarias y un excelente desempeño en temas de control, planificación financiera y gestión de desembolsos. Indica también un excelente desempeño en el sistema de seguimiento y evaluación implementado, enfatizando el uso e implementación de los mecanismos establecidos para la recolección de datos que alimentó el sistema de monitoreo y evaluación, y la supervisión de las actividades a través de los instrumentos de planificación, supervisión y seguimiento definidos en el Manual Operativo del Programa. Si bien el desempeño ambiental y social del programa a su término fue calificado como Satisfactorio por parte de ESG, durante la implementación hubo algunos desafíos por parte del prestatario para implementar algunas medidas del plan de acción del PAST III según lo reportado.

En virtud de lo expuesto en el PCR, OVE no concuerda con la calificación sobre el desempeño del prestatario otorgada por la Administración, y califica el desempeño del prestatario como Satisfactorio (PCR: Excelente).

## 12. LESSONS LEARNED

En general, las lecciones identificadas por el PCR son relevantes, claras, y en gran medida 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: técnica; diseño; organizacional y gerencial; ejecución.

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

- Definir la línea de base de todos los indicadores en la formulación inicial del Programa, de manera tal que se adaptan tanto a la muestra representativa como a futuras intervenciones del Programa.
- Definir un plazo máximo para ejecutar componentes de fortalecimiento institucional, igual o menor al 70% del plazo inicial de ejecución del programa.
- Considerar en la matriz de resultados, resultados relacionados con actividades de fortalecimiento institucional.
- Promover en la evaluación de efectividad de Programas, mayor cantidad de objetivos e indicadores asociados al fortalecimiento institucional.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2018, y presenta de manera conjunta los resultados de los tres proyectos (NI-L1049, NI-L1052 y NI-L1071) que forman parte del programa PAST.

El PCR cubre, en general, los aspectos del desempeño del programa PAST de manera concisa y balanceada. Sin embargo, el PCR presentó algunas deficiencias en la presentación de los Criterios Centrales, principalmente en la dimensión de Efectividad.

El criterio de Relevancia se presentó de manera adecuada, incluyendo una buena presentación de la lógica vertical del programa PAST y de cada una de las tres operaciones que lo componen.

La sección de Efectividad incluyó errores de registro, de presentación y de cálculo que han sido señalados en las secciones anteriores de este reporte y validaciones de las otras operaciones del programa (NI-L1049, NI-L1052) y que OVE ha intentado solucionar incorporando la información disponible. La explicación de los resultados alcanzados y el análisis de atribución de resultados muchas veces resultaron escuetos e incompletos.

### **13. QUALITY OF PCR**

La sección de Eficiencia fue escrita de manera concisa y apropiada, aunque el análisis costo beneficio se habría beneficiado de incluir un análisis de sensibilidad. La sección de Sostenibilidad fue en general clara y concisa, aunque podría haber sido más específica reportando la situación de cada uno de los tres proyectos que componen el PAST.

Las lecciones identificadas son además en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR.

PCR Quality Rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Credit Access to Rural Productive Chains			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	NI-L1080			
<b>Loan number(s)</b>	3042/BL-NI			
<b>Amount Approved</b>	20,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Republic of Nicaragua			
<b>Executing Agency</b>	Banco de Fomento a la Produccion			
<b>Sector/Subsector</b>	Private Firms and SME Development / Private Firms and SME Development			
<b>Year of Approval</b>	2013			
<b>Original Closing date</b>	June 16, 2019			
<b>Actual Closing date</b>	April 29, 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$20,000,000 (IDB US\$20,000,000, GONI US\$000)		US\$20,000,000 (IDB US\$20,000,000, GONI US\$000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$20,000,000 IDB Loan			US\$20,000,000 IDB Loan
<b>Co-financing</b>	Not Applicable			Not Applicable
Cancelled amount				

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	Partly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Albert Martinez	
<b>Reviewed by:</b>	Chiaki Yamamoto	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The Loan Proposal states: "*The general objective is to increase the productivity of SMPs in the selected rural chains. This will be achieved by improving their access to credit and providing technical assistance services to enable them to integrate into the production chain.*"

The PCR considers the first sentence to be the general objective and the second to be specific objective. However, since the indicators used to measure the outcome of this project are focused on productivity, OVE evaluates the project against the overall objective statement.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project was approved with three components and activities as follows:

- **Component I. Guarantee Program** (US\$5 million at approval; US\$2 million closure). This component aimed to guarantee credit portfolios of intermediary institutions and individual loans to lead firms or cooperatives that on-lend to SMPs.
- **Component II: Credit Program** (US\$10 million at approval; US\$14.6 million at closure). This component would provide credit to intermediary institutions, including lead firms and cooperatives, to finance SMPs.
- **Component III: Technical Assistance Program** (US\$4.6 million at approval and \$1.4 million at closure). This component would finance capacity building in intermediary institutions; design of business plans of SMPs, lead firms and cooperatives; implementation of technical assistance to SMPs; and execution capacity of the executing institution.

There were no changes in the project's objectives or components across its lifetime. The loan was fully disbursed by 2019.

### 5. RELEVANCE

#### 1. Alignment of project objectives with the country's development needs:

The specific project objective addresses two of the market failures contributing to the low productivity of agricultural small and medium producers (SMPs) which constrains growth and poverty reduction. The project is aligned with government's National Human Development Plan 2012-2016 which included growth of agriculture production as a priority with improved productivity as a goal. The project objective remained relevant throughout the implementation period, with the National Human Development Plan 2018-2021 identifying as strategic priorities increased value addition of production chains and support to small and medium producers as strategic priorities.

#### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

The project is aligned with the corporate goals articulated in IDB's Institutional Strategy which identified low productivity and innovation as one of the development challenges to be addressed. The project also supports the C&D countries and productivity strategic priorities in IDB's Ninth General Increase in Resources. While the IDB Country Strategy (2012-2017) for Nicaragua prioritized four sectors (energy, transport, health, and early childhood care), the strategy also mentioned that it would "pay particular attention to rural zones in which poverty is concentrated and where there is potential to develop production chains." The project objective remained relevant with respect to the updates to the IDB Institutional Strategy which included mobilizing resources and addressing market failures as areas of emphasis. The IDB Country Strategy (2012-2017) for Nicaragua was extended until December 2019.

#### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

The project design is grounded on several analytical work. While the development and productivity challenges in the agriculture sector are numerous and complex with market and government failures,

## 5. RELEVANCE

the project targeted two of these failures by focusing on three interventions addressing high risks perceived by the financial sector, lack of availability of financing for small and medium producers, and poor integration of small and medium producers in the value chain. These interventions, which integrate financing and technical/institutional support, were expected to result in improved productivity and increased incomes of the SMP beneficiaries.

While the integration of financing and technical support was an important feature of the project, there were shortcomings in other elements of project design. First, the selection of cocoa as one of the two value chains was not adequate as evident in the lack of demand from cocoa producers. Second, the project targeted SMPs that were already associated with agri-food value chains, missing the opportunity to support the integration of SMPs outside of the value chain. Third, for a project meant to be a pilot the project design could have more explicitly included ways of capturing lessons and other measures that would help dissemination and adaptation of the model beyond the pilot.

On balance, OVE rates Relevance **Satisfactory**

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared and validated using the 2020 PCR Guidelines.

The project reached eligibility after 12 months on November 14, 2014. There were no changes to the project objective and outcome indicators, including the associated baselines and targets, between approval and start-up. No adjustments to the indicators were made after the Startup Plan.

The Loan Proposal had a statement of program objective and a statement of how this program was going to be achieved. The PCR re-formulated these two statements into a general objective and a specific objective. OVE evaluates effectiveness based on the overall program objective, rather than the specific objective as defined by the PCR. (See Section 3 above.)

The PCR added three new outcome indicators and re-defined one. Of three new outcome indicators, OVE accepts two (indicators 6 and 7) and does not accept one (indicator 3). OVE does not agree with the methodology used to redefine one of the original indicators (indicator 5) as described below.

Indicator	Baseline	Target	Actual	Achievement
<b><i>Specific Objective: to increase access to credit and technical assistance services to enable integration of small and medium producers to the production chain.</i></b>				
Indicator 1 (Original): Increase in average productivity of SMPs in the cocoa value chain benefitting from the program (quintals per manzana)	7.5	13.0	0	0
Indicator 2 (Original): Increase in average productivity of SMPs in the dairy value chain benefitting from the program (liters per cow per day)	3.95	8	4.6	0.16
Indicator 3 (Added at PCR): Increase in average productivity of SMPs in the coffee value chain benefiting from the program (quintals per manzana)	16.5	19.0	28	1
Indicator 4 (Original): Difference in sales increase of SMPs or SMP organizations in the cocoa production chain compared to the control group (percent)	0	12	0	0

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator 5 (Redefined at PCR): Difference in sales increase of SMPs or SMP organizations in the dairy value chain compared to that of comparator (percent)		28	44	0 Achievement not considered since the redefined indicator does not provide a good basis for assessing the contribution of increased productivity and comparative performance
Indicator 6 (Added at PCR): Difference in average sales per manzana of SMPs or SMP organizations in the coffee value chain benefiting from the program compared to those of comparator coffee farms (percent)	0	36	47.2	1.0
Indicator 7 (Added at PCR): Increase in relevant portfolio of FIs participating in the program (US\$ million)  BFP  First Tier Banks	3.1  13.1	20.0  21.6	26.1  22.1	1.0

*Indicator 1: Increase in average productivity of SMPs in the cocoa value chain benefitting from the program.* The PCR reported that there were no loans to SMPs in the cocoa production chain due to lack of demand. The result based on this indicator was not achieved.

*Indicator 2: Increase in average productivity of SMPs in the dairy value chain benefitting from the program.* The PCR reported a 16% achievement of this indicator, but noted that at the national level, productivity in 2019 was less than the program baseline. The result based on this indicator was not achieved.

*Indicator 3: Increase in average productivity of SMPs in the coffee value chain benefitting from the program.* The PCR added this indicator to measure the results from the program funds that went to SMPs in the coffee production chain. The PCR used the national average productivity of Guatemala as the baseline and the productivity of the leading coffee producer in Nicaragua as the target. The Management comments to the draft PCR validation provided the justification for the use of Guatemala farm productivity as comparator. The comments also strengthened the rationale for using as the target the productivity of farms supplying the leading Nicaraguan producer - the provision of technical assistance to farms by the leading producer and the productivity of Brazil coffee producers in 2016 which was at about the same level as that of the leading producer farms. The result based on this indicator was achieved.

*Indicator 4: Difference in sales increase of SMPs or SMP organizations in the cocoa value chain compared to the control group.* The PCR reported that there were no loans to SMPs or SMP organizations in the cocoa value chain and that no control group was established. The project result based on this indicator was not achieved.

*Indicator 5: Difference in sales increase of SMPs or SMP organizations in the dairy value chain compared to that of comparator.* The indicator at Start-up was defined as difference in percent increase in sales of program beneficiaries and a control group. However, the control group was not established due to lack of interest from the executing agency. The PCR redefined the indicator and tracked the increase in sales of beneficiaries before and after the program and compared this increase with the results for the same indicator in a similar USAID program in the dairy sub-sector. In addition, the PCR compared the sales of program beneficiaries with those of non-beneficiaries

## 6. EFFECTIVENESS

within the same cooperative and found that the former outperformed the latter. However, the indicator as redefined by the PCR measures changes in sales from all sources (productivity per cow and increased number of cows). Revenues from dairy production per cow would have been a more relevant indicator to enable comparison. OVE does not agree with the redefined indicator and rates the original indicator as not achieved.

*Indicator 6: Difference in average sales per manzana of SMPs or SMP organizations in the coffee value chain benefiting from the program and those of comparator coffee farms.* The PCR added this indicator to incorporate sales performance of coffee sub-sector program beneficiaries. The indicator compared the average sales per manzana of program beneficiaries with that of the leading coffee producer farms. Unlike in Indicator 3 above, the PCR used as a target a 36% improvement over the average sales per manzana of the leading coffee producer farms. The PCR reported that the average sales of program beneficiaries exceeded that of the comparator by 47%. OVE accepts this indicator and rates the result based on this indicator as achieved.

*Indicator 7: Increase in relevant portfolio of FIs participating in the program.* The relevant portfolios of the second tier bank (BFP) and the first tier FIs consisted of dairy and coffee/others. The indicator showed an increase in the relevant portfolios of both BFP and a sample of FIs (accounting for 50% of the program loans). The program result from this indicator was achieved.

The absence of a proper control group and lack of baselines make attribution difficult. In the case of dairy, the attribution of results to the program is plausible given that productivity of SMPs in the program increased while overall nationwide productivity in the sector declined during the program period (indicator 2). However, the attribution of increase in sales in the SMPs in dairy sector could not be verified due to measurement issues (indicator 5). In the case of coffee, the changes in productivity per manzana (indicator 3) for program beneficiaries were not measured with robust baseline, target, or comparator, hence program effects could not be determined. However, the attribution of the increase in sales per manzana (indicator 6) for SMPs in the coffee sector is plausible based on the indicator added by the PCR.

There were no changes in planned **outputs** in the Loan Proposal and at Start-up in terms of number of beneficiaries and amounts provided for different segments of the program (guaranteed credits, sub-loans, and technical assistance). At closing, under Component I, US\$2 million of guarantees were provided (US\$5 million target) reaching 600 beneficiaries (target 2,500). Under Component II, US\$ 14.6 million were provided (US\$ 10.0 million target) reaching 2,036 beneficiaries (2,500 target). Under Component III, US\$1.4 million (US\$4.6 million target) financed 15 TA (target 20) and reached 1,655 SMPs (target 2500) among which 369 were women (target: 900) as well as 12 SMP organizations (target: 10). Overall, the average output achievement was 63%.

In sum, the outcome achievement rate among 7 outcome indicators considered was 45%, resulting in an **Unsatisfactory** rating for the single specific objective of the operation.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

The PCR used an analysis of the NPL performance as the basis for the efficiency rating.

According to the PCR Guideline, NPL may be used to assess efficiency when enough information on individual loans is unavailable, making an ex-post cost-benefit or cost-efficiency analysis infeasible. Though the PCR mentions data gaps in measuring productivity improvements in coffee production, it does not provide sufficient justification why it was not feasible to conduct at least partial cost benefit analysis on dairy investments that use productivity improvements and sales per cow, or cost efficiency analysis that compares this operation to that of similar program referred in the Effectiveness section. It was not clear from the PCR, for example, whether the share of dairy in total cost would have accounted for 50% or more of the total cost.

## 7. EFFICIENCY

As for NPL, the analysis covered the relevant portfolio of BFP and the first-tier banks participating in the program. The analysis segmented the NPL performance based on the main products covered (dairy and coffee/others) and used the shares of the products in the portfolio to compute a weighted NPL ratio. Specifically, the PCR found that BFP's NPL improved from the baseline of 7.2% (2014) to 0.4% at project close (2019). Among first tier banks, NPL deteriorated from 1.3% to 3.8% in the same period, though the PCR qualified this result stating that this still compares better than the NPL of national financial system (8.3% in 2019.) To assess the baseline for coffee portfolio, which did not have baseline at the project approval, PCR uses average default rate of microcredit and business development portfolio. PCR takes weighted average between coffee and dairy portfolio (24% and 76% respectively) and calculates that overall NPL of relevant portfolio improved from 4.3% in baseline year to 2.1% at closing. Based on weighted average of the share of entities (BFP and first tier banks), overall NPL of the relevant portfolio declined from 2.4% to 2.0%.

The PCR notes a two-year delay in the execution of the five-year program which adversely affected expected improvements in productivity.

Taking into account the improvement in NPL performance and the delay in program implementation, efficiency is rated **Satisfactory**.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

The risk that outcomes in terms of higher productivity and increased sales of beneficiaries would not be sustained due to lack of resources or know-how is mitigated by several factors. First, the lending financial institutions that participated in the program have satisfactory experience with loan performance as shown by the satisfactory disbursement performance and the relatively low NPLs of the portfolio. At end-2019, the FIs had available funds equivalent to about 50% of the outstanding portfolio to sustain support to the sector. Second, in addition to the technical knowledge that has been disseminated, the technical teams providing assistance continue to be in place though it is unclear for how long. In addition, there are other sources of technical assistance from other programs and technical cooperation agreements. As important, the government continues to give priority the growth and increased productivity of the agriculture sector. There are other risks that affect sustainability of outcomes, among them COVID-19, weather, macro-financial, social unrest, and price volatility.

On balance, risks to continuation of outcomes is rated Satisfactory.

### b) Safeguards Performance

The Environmental and Social Impact Category of the project is B13. The PCR notes that audits of the program showed compliance with IDB safeguards requirements. Safeguards Performance is rated Satisfactory.

Based on above, Sustainability is rated **Satisfactory**.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project objectives were relevant with respect to the country needs, government priorities, and IDB corporate and country strategies. Project interventions targeted specific development challenges or market failures in the context of an overall analysis of the sector. However, there were shortcomings in project design, including in the selection of target sectors and quality of M&E. Relevance was rated Satisfactory. In terms of effectiveness, all three original indicators were not achieved. There were issues with the appropriateness of one redefined original indicator and one new indicator added at PCR. OVE accepted two other new indicators added at PCR, both of which were rated achieved. Effectiveness was rated Unsatisfactory. Efficiency was rated Satisfactory due to good NPL performance notwithstanding implementation delays. The program will continue to mitigate the risks to outcomes, but there are other risks that affect outcomes which are beyond the purview of the program. On balance, Sustainability was rated Satisfactory.

OVE rates the overall project development outcome **Partly Unsuccessful**, differing from the Management's rating of Partly Successful.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### Bank Performance in Ensuring Quality at Entry: Partly Unsatisfactory

The Loan Proposal provided a strong justification of program relevance building on various analytical work. In addition, the program appropriately targeted two of the major market failures by designing specific intervention tools to address them. The implementation arrangements included the use of a trust fund to better provide the integrated support (loan and technical assistance) to target firms in selected sub-sectors. A planned capacity building grant would strengthen implementation. The M&E framework measured progress towards outcomes but lacked indicators to measure degree to which the project resulted in greater integration of SMPs into the value chain. The Bank also failed to secure executing agency's ownership of certain aspects of M&E design, which could have been strengthened to generate lessons for possible scaling up of the program. The Loan Proposal did not adequately assess the impact of competing programs on loan demand in the cocoa sub-sector.

### Quality of Supervision: Satisfactory

The PCR notes the agility of the IDB team to address obstacles to the implementation of the program, including lack of progress during the first two years, absence of loan demand from the cocoa sub-sector, and lack of capacity in implementing the technical assistance component. A Technical Cooperation Document was signed to support the program, though later than envisioned. By the end of the program, the total planned loan amount was disbursed with reallocation among components, though the lower than planned expenditure on technical assistance may have missed opportunities to support more SMPs or SMP organizations. A mid-term evaluation planned after 50% of the loan proceeds had been committed would have been a good opportunity to assess and strengthen M&E arrangements. It is not clear from the PCR whether the mid-term evaluation was conducted and what the results were.

The PCR notes proactive supervision including strengthening the counterpart implementation capacity especially in the area of technical assistance as well as redirecting support from cocoa to the coffee sector.

With Bank's performance at entry rated Partly Unsatisfactory and supervision Satisfactory, overall Bank's performance is rated **Partly Unsatisfactory**, differing from the Management's rating of Excellent.

Bank's performance rating:	Partly Unsatisfactory
----------------------------	-----------------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The PCR notes major shortcomings in performance of the executing agency at the early stage of the program, characterized by lack of program ownership, including lack of buy in for necessary M&E data collection, inadequate capacity in terms of skills and systems, and an extremely risk-averse outlook. These shortcomings were overcome during the latter part of program with the entry of a team with more financial experience accompanied by technical assistance to strengthen various aspects of program implementation. Various audits confirm compliance with regulations on use of funds and submission of monitoring reports. As noted above, the program funds were fully disbursed with good NPL performance.

OVE agrees with the Management's rating of **Satisfactory**.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

The Findings and Lessons section of the PCR was very well done. The section drew lessons and made recommendations on the segments of the program that worked well (e.g., importance of technical assistance to accompany financial assistance) as well as those that were less effective (e.g., lack of demand in certain targeted sub-sectors and poor coordination). There are several aspects that could have been discussed in greater depth which would help IDB develop the next phases of support to the sector or design similar initiatives. First, given that the program was envisioned as a pilot or demonstration initiative, what is the potential for scaling up the program, especially the linking of financial and technical support? Second, building on the experience with the cocoa component of the program, how does the availability of subsidized or grant resources affect the development of credit markets (which is one of the market failures that the program is trying to address)? Third, what are the lessons in the restructuring of projects (including results framework and M&E) that are faced with changes in the operating environment?

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR was generally well done given the weaknesses in M&E during supervision. The effectiveness section introduced alternative indicators and comparators in an attempt to enable assessment of program performance after the focus sector changed during implementation. The efficiency section provided evidence to support the analysis. However, there were some shortcomings. In assessing effectiveness, some of the proposed indicators, their baselines and targets could have been better designed and justified. In assessing efficiency, a CBA could have been attempted with availability of sources of data, especially in the dairy sector. In addition, the PCR could have provided more insights into the underlying causes of the major delay in implementation and the lack of attention to M&E issues during implementation.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa Modernización del Sistema de Administración de Justicia			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	2534/OC-PE			
<b>Loan number(s)</b>	PE-L1031			
<b>Amount Approved</b>	US\$26,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	INL			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República del Perú			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Justicia			
<b>Sector/Subsector</b>	Reforma/Modernización del Estado			
<b>Year of Approval</b>	2011			
<b>Original Closing date</b>	1 enero 2017			
<b>Actual Closing date</b>	22 noviembre 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$36,000,000 (IDB US\$26,000,000, Local US\$10,000,000)		US\$36,655,684 (IDB US\$25,195,002, Local US\$11,460,682)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$ US\$26,000,000		US\$ US\$25,195,002	
<b>Co-financing</b>				
Cancelled amount			US\$804,998	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2018 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>	<b>Highly Unsuccessful</b>
<b>Relevance</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Poor
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Lina Pedraza	
<b>Reviewed by:</b>	Veronica González Diez	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El objetivo general del proyecto fue mejorar la calidad de los servicios de justicia e incrementar el acceso a los mismos por parte de la ciudadanía. Los objetivos específicos son: (i) incrementar la cobertura, productividad y calidad de los servicios de las entidades del Sistema de Administración de Justicia (SAJ), incluyendo un abordaje de género e intercultural, en zonas alto-andinas y amazónicas, de alta carga procesal y densidad poblacional y de baja cobertura y extrema pobreza (quintil 1 y 2); (ii) apoyar el proceso de interconexión entre las entidades del SAJ; (iii) coadyuvar a la mejora de la eficiencia del gasto en el sector; y (iv) reducir la tasa de reincidencia de menores infractores.

El objetivo es idéntico en la Propuesta de Préstamo y en el Contrato de Préstamo. Sin embargo, el PCR cambia la formulación de los objetivos específicos en su diagrama de lógica vertical y en su matriz de resultados, de la siguiente manera: (i) Cobertura del Sistema de Administración de Justicia (SAJ) mejorada; (ii) interoperabilidad entre las instituciones del SAJ mejorada; (iii) Eficiencia en la capacidad de planificación en el SAJ mejorada; y (iv) Condiciones para la resocialización del adolescente infractor (AI) adecuadas). Dado que estas modificaciones no se hicieron formalmente, para propósito de la validación este PCR, OVE tomará en cuenta el avance en los objetivos como están descritos en la propuesta de préstamo y en el contrato de préstamo:

#### Objetivos evaluativos:

- i. Incrementar la cobertura, productividad y calidad de los servicios de las entidades del SAJ, incluyendo un abordaje de género e intercultural, en zonas alto-andinas y amazónicas, de alta carga procesal y densidad poblacional y de baja cobertura y extrema pobreza (quintil 1 y 2)
- ii. Apoyar el proceso de interconexión entre las entidades del SAJ
- iii. Coadyuvar a la mejora de la eficiencia del gasto en el sector
- iv. Reducir la tasa de reincidencia de menores infractores

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

Los componentes del programa son los siguientes:

- i. Componente 1: Mayor cobertura del SAJ con menor carga procesal y mayor acceso (US \$10.3 millones en aprobación; US \$11.5 millones al cierre del proyecto).
- ii. Componente 2: Mejor interoperabilidad entre las instituciones del SAJ (US \$12.7 millones en aprobación; US \$13.5 millones al cierre del proyecto).
- iii. Componente 3: Eficiente capacidad de planificación (US \$2.2 millones en aprobación; US \$1.3 millones al cierre del proyecto).
- iv. Componente 4: Adecuadas condiciones para la resocialización del adolescente infractor (US \$7.3 millones en aprobación; US \$6 millones al cierre del proyecto).

El proyecto no fue formalmente restructuredo ni hubo cambios a la matriz de resultados después del Plan de arranque. El PMR+60 reformula los objetivos y propone nuevos indicadores que mejoran la evaluabilidad del proyecto. OVE acepta los nuevos indicadores, pero no toma en cuenta la reformulación de objetivos dado que no hubo una restructuración formal.

### 5. RELEVANCE

#### 1. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

En el 2004, la Comisión Especial para la Reforma Integral a la Justicia (CERIAJUS) presentó el diagnóstico y el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (PNRIAJ) que propuso una enmienda al marco jurídico-institucional del Sistema de Administración de Justicia (SAJ) y la financiación de 118 proyectos de inversión en el sector judicial por un monto aproximado de US\$350 millones. El PNRIAJ identificó que el SAJ sólo podía resolver el 80% en los expedientes

## **5. RELEVANCE**

ingresados y la mayor carga procesal se concentraba en las materias penal y familiar. Esta congestión se debía no solo a la escasez de operadores, sino también a la obsolescencia legislativa y procedimental. Por otro lado, también se evidenciaron desafíos vinculados a un uso ineficiente de los recursos y a la necesidad de una mejora de la gobernabilidad del SAJ. Por último, se identificaron debilidades en la atención al menor infractor, debido a la ausencia de un sistema de rehabilitación diferenciado que incluyera asistencia psicológica, laboral y social.

Frente a este panorama, el Gobierno de Perú decidió implementar el Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia (PMSAJ) por etapas, comenzando por la financiación de los programas prioritarios de cada entidad bajo el objetivo general de mejorar la cobertura, productividad y calidad de los servicios de las entidades del Sistema de Administración de Justicia (SAJ).

El Programa se alineó con las estrategias nacionales, en particular, con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Plan Bicentenario (2011), en su Primer Objetivo denominado “Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas”. Dicho plan contempla los siguientes lineamientos: (i) fortalecer las instituciones vinculadas a la administración de justicia; (ii) asegurar el acceso gratuito a la justicia a las poblaciones afectadas por la pobreza y la pobreza extrema, así como a las personas en condiciones de vulnerabilidad; (iii) fortalecer la independencia e imparcialidad del sistema de designación de jueces y fiscales, así como los sistemas de control, evaluación y permanencia en la institución; e (iv) integrar, coordinar, comunicar y articular las entidades vinculadas a la justicia desde el Poder Ejecutivo: Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio de Justicia, Policía Nacional y Academia de la Magistratura.

### **2. Alineación con los objetivos de la Estrategia de País y Corporativas del BID**

La relevancia del programa fue parcial a través de las diferentes Estrategias del Banco con el país (EBP). Al momento de la aprobación, el objetivo de desarrollo del Programa se alineó completamente con la Estrategia del Banco para el País (EBP) 2007-2011, la cual contemplaba como uno de sus tres pilares estratégicos “profundizar la reforma del Estado y mejorar la gestión pública” e incluía, como enfoque prioritario de este pilar, el fortalecimiento del sistema judicial. En la EBP 2012-2016, que estuvo vigente durante la mayor parte de la ejecución de la operación, el programa se alineó parcialmente con el área prioritaria de gestión pública, aunque no hubo mención específica a los temas de modernización de administración de justicia. Finalmente, el programa se alinea parcialmente con la EBP 2017-2021 vigente durante los últimos años de ejecución del programa y su cierre, la cual priorizaba el área de “fortalecimiento institucional y provisión de servicios básicos, con énfasis en gestión pública, salud y seguridad ciudadana”. El BID, en ese contexto, apoyaría al gobierno en dos aspectos relevantes para este programa: (i) fortalecer la coordinación institucional para la entrega de bienes y servicios públicos; y (ii) reforzar el marco legal e institucional de integridad y transparencia en el sector público. Ninguna de las EBP analizadas incluían indicadores relacionados al sector justicia.

El programa también estuvo alineado con la Actualización a la estrategia institucional 2010-2020, en el objetivo de “reducir la exclusión social y la desigualdad”, mediante el fortalecimiento de la capacidad del estado el cual promueve que los estados puedan “combatir la corrupción asegurando la eficiencia, eficacia y transparencia de las instituciones”. Estos aspectos se relacionan con los objetivos del PMSAJ de incrementar la cobertura, productividad y calidad de los servicios de las entidades del SAJ, y el de apoyar el proceso de interconexión entre las entidades del SAJ.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo (lógica vertical)**

El diseño del proyecto responde parcialmente a los objetivos evaluativos identificados. La mayoría de los productos y actividades están asociados a los resultados esperados del programa, sin embargo, la lógica vertical del proyecto tuvo ciertas falencias: i) el diagrama de lógica vertical del

## 5. RELEVANCE

PCR no usa los objetivos específicos de la propuesta de préstamo, sino una reformulación que limita su alcance; ii) no se identificaron todos los indicadores de resultado para medir de manera completa los objetivos (el objetivo 1 solo contó con medición de productividad pero no de calidad y cobertura, y el objetivo 3 no contó con indicador de resultado); ii) no es clara la lógica causal entre el producto de “observatorio nacional de criminalidad diseñado e implementado” y el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto en el sector.

Adicionalmente, el diseño del programa no tomó en cuenta las realidades del país y los desafíos institucionales del sector. El diseño planteo la mejora de la interoperabilidad entre las instituciones del SAJ mediante la integración informática de sistemas, pero no contempló las condiciones originales de infraestructura informática de las entidades, las cuales no contaban con el equipo informático básico lo que impidió implementar sistemas más sofisticados. Por otra parte, el arreglo de implementación del programa no proporcionó herramientas para facilitar la coordinación de las dos entidades ejecutoras que pertenecían a poderes del estado constitucionalmente separados lo que dificultó la planificación, ejecución y rendición de cuentas del programa.

En resumen, los objetivos y el diseño del proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo del país y son consistentes con las EBPs en el momento de la aprobación, sin embargo, la lógica vertical presenta falencias y el diseño no se alineó completamente con las realidades del sector. Con base en esta información, OVE está de acuerdo con la calificación del PCR para este componente de *Partly Unsatisfactory*.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Calificación de la administración en efectividad

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos de 2020. El PCR asignó una calificación de *Partially Unsatisfactory* a la efectividad del proyecto. OVE no concuerda con esta calificación y asigna *Unsatisfactory* a la efectividad del proyecto de acuerdo con lo discutido a continuación.

### 2. Fecha límite para aceptación de modificaciones

El Proyecto fue aprobado en junio de 2011 y alcanzó elegibilidad en agosto del 2012. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios a la matriz de resultados hechos hasta 60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad, son formalmente aceptados. Por lo tanto, el PMR julio-diciembre de 2012 será tomado como referencia en esta validación. El proyecto no tuvo restructuraciones formales y la matriz de resultados no sufrió modificaciones después de los realizados 60 días después de que el proyecto alcanzó elegibilidad. El PMR+60 introduce indicadores de resultado que mejoran la evaluabilidad de la matriz de resultados y reformula los objetivos específicos para limitar su alcance. Como se mencionó antes, OVE tomará en cuenta los avances en los objetivos específicos planteados en la propuesta de préstamo en línea con las guías de PCR 2020 (parágrafo 2.3) que indica que los objetivos de desarrollo específicos no se pueden modificar después de ser aprobados por el Directorio.

Cabe notar que la información respecto al avance en los indicadores de resultado proviene del PCR y no fue posible de verificar, puesto que ni el PMR al cierre ni Convergence reportan la información de avance de los indicadores de resultado.

### 3. Evaluación por objetivo

**Objetivo 1: incrementar la cobertura, productividad y calidad de los servicios de las entidades del SAJ, incluyendo un abordaje de género e intercultural, en zonas alto-andinas y**

## 6. EFFECTIVENESS

### **amazónicas, de alta carga procesal y densidad poblacional y de baja cobertura y extrema pobreza (quintil 1 y 2)**

Para medir el avance en este objetivo se contemplaron cuatro indicadores listados en la tabla más abajo. El PCR presenta el logro para dos indicadores de resultado (1.1 y 1.2) y menciona que los indicadores asociados a la tasa de actas de conciliación extrajudicial emitidas en los casos vinculados a la familia con respecto a los casos ingresados (1.3) y la tasa de resoluciones finales con aplicación de criterios de interculturalidad (1.4) no pudieron ser medidos debido a que “a las instancias responsables se les dificultó recoger evidencia empírica que hiciera constar que los servicios se desarrollaban con un enfoque de género o enfoque intercultural.”

El PCR afirma además que los CISAJ y las sedes de defensa pública mejoraron la productividad, cobertura y calidad de los servicios del SAJ en las zonas de intervención, sin embargo, los indicadores propuestos parecen medir temas de productividad, pero no se incluyen indicadores sobre el efecto de las intervenciones en la cobertura y la calidad de los servicios, tal y como se menciona en el objetivo. El PCR presenta dos estudios para justificar la atribución de las acciones al objetivo que muestran efectos positivos de centros de justicia en el acceso, transparencia y calidad de los servicios. Sin embargo, la presentación de la literatura es muy general y no se proporcionan datos específicos y/o concluyentes que permitan una comparación con el proyecto.

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	Alcanzado (0-1)
1.1 % de resoluciones finales emitidas anualmente en procesos judiciales versus los casos ingresados en el año, en las zonas de intervención.	63%	68%	78%	300%	1
1.2 % de resoluciones finales emitidas anualmente en procesos judiciales de casos de alimentos y filiación, en las zonas de intervención, versus los casos ingresados en el año en las zonas de intervención.	57%	62%	86%	580%	1
1.3 % de actas de conciliación extrajudicial emitidas anualmente en casos vinculados a la familia, versus los casos ingresados en el año a nivel provincial, en las zonas de intervención.	45%	71%	0%	0%	0
1.4 % de resoluciones finales emitidas anualmente, donde se aprecia la aplicación de criterios de interculturalidad, aplicadas en los CISAJ en funcionamiento, ubicados en las zonas alto-andinas y amazónicas de intervención del Programa.	0%	30%	0%	0%	0

De acuerdo con lo anterior, el logro promedio de resultados para el objetivo 1 es de 50% y su calificación es *Unsatisfactory*.

### **Objetivo 2: Apoyar el proceso de interconexión entre las entidades del SAJ**

Para medir el logro de este objetivo específico, se considera el número de entidades participantes del SAJ que alcanzan el Nivel 1 del Modelo de Madurez de Interoperabilidad (definido en el PMR+60). El PCR afirma que este objetivo se logró satisfactoriamente dado que dos entidades del SAJ alcanzaron dicho nivel de interoperabilidad: la primera, fue el Tribunal constitucional que alcanzó plena operabilidad entre todas las dependencias de la entidad. Además, esta entidad logró un lenguaje común para el intercambio y, según el PCR, está en capacidad de proveer a la comunidad jurídica, la publicación de resoluciones con validez legal, permitiendo efectuar búsquedas sobre la

## 6. EFFECTIVENESS

jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La segunda, fue el poder judicial, que alcanzó su registro formal en la plataforma de interoperabilidad del Estado el 18 de octubre de 2017.

Sin embargo, el PCR no incluye una definición clara sobre lo que significa o se requiere para alcanzar el nivel 1 del modelo de madurez de interoperabilidad por lo que es difícil determinar claramente si los productos realizados en este sentido contribuyeron, y cómo, al indicador. Además, el PCR menciona que la segunda entidad en alcanzar el nivel 1 del modelo de madurez fue el poder judicial. Sin embargo, OVE notó que el producto relacionado a este resultado “2.2 Integración informática de los servicios comunes del SAJ en el Poder judicial implementado” no se logró al cierre del proyecto y por lo tanto no encuentra evidencia sobre la relación entre las acciones de este programa y dicho resultado. El PCR presenta un estudio que indica que las innovaciones en el uso de tecnologías para el servicio de justicia mejoran el acceso a la justicia a través de la interoperabilidad entre sistemas de información. OVE considera que la presentación de este único estudio no brinda suficiente evidencia sobre atribución de las actividades particulares de este proyecto.

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	Alcanzado (0-1)
2.1 Número de entidades participantes del SAJ que alcanzan el Nivel 1 del Modelo de Madurez de Interoperabilidad (en base a ITIL y CMMI)	0	2	2	100%	1

El PCR reporta el logro del objetivo (Achievement ratio:1) pero OVE considera que el PCR no presenta información suficiente para juzgar la atribución y por lo tanto su calificación es *Partly Unsatisfactory*.

### Objetivo 3: Coadyuvar a la mejora de la eficiencia del gasto en el sector

Este objetivo no presentó indicador relacionado en la matriz de resultados (60 días después de elegibilidad) ni incluyó un indicador adicional durante la implementación. No obstante, el PCR presenta el indicador “Observatorio Nacional de Criminalidad” para medir el logro del objetivo, pero confirma que este no es un indicador de resultado sino de producto. Adicionalmente, el PCR afirma que varias intervenciones del programa han contribuido a mejorar la eficiencia del gasto en el sector, como son la consolidación e implementación del observatorio que ha contribuido a la consolidación de estadísticas e información para la toma de decisiones, y los esfuerzos de interoperabilidad y digitalización del SAJ que han reducido los costos logísticos del sector.

Dado que no se estableció un indicador apropiado para medir el logro de este objetivo, OVE califica el objetivo como *Unsatisfactory*.

### Objetivo 4: Reducir la tasa de reincidencia de menores infractores

Para medir este objetivo, la matriz de resultados considera el porcentaje de jueces en zonas de intervención que han aplicado medidas socioeducativas bajo el modelo diseñado en medio abierto, el cual se logra al 100%. Sin embargo, el PCR explica que el objetivo se logró de manera parcial debido a la ausencia de la tasa de reincidencia en la matriz de resultados y su medición al final del programa por la falta de disponibilidad de datos. El PCR presenta un estudio como evidencia de reducción de riesgo de reincidencia en jóvenes adolescentes infractores que asisten a centros juveniles de medio abierto en Lima para sustentar atribución en esta intervención. Sin embargo, dado que no existe indicador para medir reincidencia, no es posible analizar su validez externa para este programa.

OVE concuerda con el PCR en cuanto a la ausencia del indicador de reincidencia y no encuentra evidencia suficiente para asegurar que el objetivo fue alcanzado (parcialmente) con las

## 6. EFFECTIVENESS

intervenciones del programa, por lo tanto, otorga una calificación de *Unsatisfactory* al logro del objetivo.

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	Alcanzado (0-1)
4.1 % de jueces en Zonas de Intervención, que han aplicado medidas socioeducativas bajo el modelo diseñado en medio abierto.	0%	60%	61%	102%	1

### 4. Productos

Con relación a los productos de la operación, el PCR menciona que la gran mayoría fueron logrados de acuerdo con lo planeado. En particular, destaca que para el primer componente se consiguió un 83% de los productos planeados que significó la puesta en marcha de 5 CISAJ y 5 Sedes de Defensa pública en las zonas priorizadas; respecto al componente 2, el 50% de los productos se ejecutaron satisfactoriamente, con un logro promedio del 40%. Con respecto al componente 3, se destaca la puesta en marcha del observatorio de criminalidad (100% de logro) y finalmente, respecto al componente 4, se destaca la puesta en marcha el 75% de los centros juveniles inicialmente planeados y un 85% en el promedio del logro del componente.

Basado en la calificación de *Partly unsatisfactory* en el objetivo 2, y de *Unsatisfactory* en los objetivos 1, 3 y 4, dadas las limitaciones en la matriz de resultados, la calificación general de efectividad queda como *Unsatisfactory*.

Effectiveness rating:	<i>Unsatisfactory</i>
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

En la sección de eficiencia del PCR, se incluye un análisis costo-beneficio (ACB) ex post, siguiendo la metodología implementada en la evaluación socioeconómica ex ante. Vale la pena mencionar que OVE no encontró anexo sobre este ejercicio en el documento de PCR ni en convergence.

El PCR expone que en la etapa de aprobación del proyecto se llevó a cabo un análisis costo beneficio (ACB) en el que se estimó que en el caso de que se cumplieran las metas establecidas, el valor presente neto sería de US\$2,924,953 con una tasa interna de retorno de 15.5%. Sin embargo, el PCR menciona que dicho anexo de la propuesta de préstamo no reportó la razón costo beneficio.

El ACB ex post considera tres beneficios en su cálculo:

- La implementación de los CISAJ que integró en un solo espacio los servicios de la policía, fiscalía y el poder judicial en zonas de baja cobertura del SAJ. El PCR asegura que el costo de transacción de la ciudadanía de acceder a los servicios de justicia disminuyó de manera significativa debido a un menor tiempo de desplazamiento y menor costo de oportunidad de acceder a todos los actores del SAJ. Para calcular este beneficio, se utilizan datos de los casos resueltos en los CISAJ entre 2012 y 2019, el costo del transporte promedio en las zonas de intervención equivalente a US\$ 4 y datos observados de servicios prestados por cada actor del SAJ.
- El aumento de la eficiencia en el gasto del SAJ derivado de un incremento en las audiencias virtuales y la puesta en marcha del sistema de interoperabilidad en el Poder Judicial, que permitió la consulta en tiempo real de los antecedentes penales de una persona.
- Los ahorros para el SAJ al incrementar las medidas socioeducativas del medio abierto, lo cual, según el PCR implica un menor gasto para el sector en la manutención y atención de

## 7. EFFICIENCY

los adolescentes infractores. Para el cálculo de este beneficio, se utilizaron los datos de número de casos de jueces que aplicaron medidas de tipo abierto durante la ejecución.

Adicionalmente, el PCR menciona que este cálculo de beneficio es conservador porque no incorpora externalidades positivas asociadas a este tipo de programas tales como el impacto en costos de transacción para los ciudadanos y para el SAJ, tanto para sus procesos internos como para los ahorros derivados.

En cuanto a los costos, se incluyeron los costos del proyecto desde el inicio hasta el cierre de operaciones reportadas en los estados financieros auditados de la versión final registrada en Convergencia.

Con lo anterior, se calcula que con una tasa de descuento del 12% y para un periodo de 7 años (equivalentes al periodo de ejecución del proyecto), el valor presente neto fue de US\$3,628,427, con razón costo beneficio de 1.29 y una tasa interna de retorno del 16%.

Adicionalmente, el PCR proporciona información sobre los índices de ejecución del proyecto: El desempeño del índice CPI muestra una evolución acumulada satisfactoria presentando valores superiores a 0.8 y menores a 2 durante la mayor parte del período de ejecución del Programa , mientras que el SPI anual es satisfactorio para 4 de los 8 años de ejecución y en alerta o problema para los restantes 4 años. Además, durante todos los años se identifica un retraso en la entrega de los productos previstos (SPI<1). De acuerdo con el último PMR (2019 - II) el proyecto está clasificado como alerta, con los indicadores SPI, CPI y el indicador sintético, todos en la misma categoría. El PCR menciona que el indicador de desembolsos acumulados como proporción del presupuesto total indica que el programa tuvo retrasos en su ejecución (plazo adicional total de 26 meses) debido a la demora en el desarrollo de diversos productos.

Con el análisis presentado en el PCR, OVE encuentra que no hay suficiente información para validar el cálculo de los beneficios resultado del programa porque el PCR no presenta detalle sobre la forma de cálculo de cada beneficio considerado y se limita a mencionar algunas de las variables consideradas. En el caso del beneficio por la implementación de los CISAJ, se presentan algunas variables consideradas, pero no es claro qué se incluye en la medición de los costos de transacción de los ciudadanos que acceden a los servicios o cómo se definen esos costos. En cuanto a los beneficios por el aumento en eficiencia, no hay mención a una variable que cuantifique ese beneficio y además se menciona la puesta en marcha del sistema de interoperabilidad en el poder judicial que como se menciona en la sección de efectividad, OVE no encontró evidencia del alcance de los productos relacionados a este resultado. Y finalmente, el beneficio relacionado a los ahorros para el SAJ al incrementar las medidas socioeducativas del medio abierto se menciona que se usa en el cálculo el número de casos de jueces que aplicaron medidas de este tipo, pero no hay referencia a variables que reflejen el menor gasto del sector asociado a este resultado.

Dada la limitada información y rigor del CBA, sus limitaciones de cálculo, la falta de un análisis de sensibilidad y de calidad en la presentación del análisis en el PCR, y de retrasos sustanciales en la ejecución del programa (de acuerdo con los indicadores de desempeño del proyecto), OVE no está de acuerdo con la calificación de *Satisfactory* del PCR y asigna una calificación de *Unsatisfactory* a la eficiencia del proyecto.

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) *Riesgos a la continuación de resultados*

El PCR analiza cuatro factores que podrían poner en riesgo la continuidad de los resultados del programa. Primero, la aceptación social de las inversiones, especialmente de las obras como los CISAJ, las Sedes de defensa pública y Servicios de orientación al adolescente (SOA). El PCR menciona que dichas obras son aceptadas por la población quien valora que los servicios de justicia estén más cerca y que no hay indicios de que exista una influencia o percepción negativa por parte de la población al momento de elaboración del PCR. El segundo aspecto de sostenibilidad que considera es el institucional. En específico, la coordinación efectiva la cual es un desafío permanente de las instituciones del sector de justicia y que de no superarse afectaría el logro completo de los resultados. De manera similar, la falta de coordinación del sector de justicia con los servicios de salud, educación, mercado laboral pueden afectar los resultados en reinserción de adolescentes. Y finalmente, el cambio de autoridades que afecta las intervenciones relacionadas a mejorar la interoperabilidad de los sistemas. El tercer aspecto, es la falta de asignación presupuestaria para incrementar el personal necesario para que las intervenciones sean sostenibles. El PCR menciona que este aspecto se ha cubierto parcialmente, pues se cuenta con personal que brinda servicios en las infraestructuras que forman parte del programa, pero aún existen plazas disponibles que no han sido cubiertas. Y el cuarto aspecto mencionado por el PCR es la sostenibilidad política, y sobre esto afirma que los objetivos de calidad, eficiencia y cobertura de los servicios del SAJ continúan siendo una prioridad para el GdP y por este motivo se aprobó el Programa de apoyo a interoperabilidad del SAJ (PE-L1230), el cual pretende dar continuidad a los esfuerzos de interoperabilidad de los diferentes actores del SAJ. Asimismo, el nuevo programa contempla la continuidad de los SOAs para la prestación de servicios de rehabilitación para los adolescentes infractores.

### b) *Desempeño de las salvaguardias*

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría B”. Además, dado que el área de influencia del programa incluía gran parte del territorio peruano, se activaron las directrices B3, B4, B5, B7, B11 de la política OP-703 de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, así como las políticas OP-704 de Gestión del Riesgo de Desastres, OP-102 de Disponibilidad de Información y OP-765 de Pueblos Indígenas. Para dar conformidad a los lineamientos contemplados en la Política se llevó a cabo un Análisis Ambiental y Social (AAS) del programa y se elaboró un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS).

Sin embargo, el PCR menciona que existieron riesgos sociales que no fueron contemplados en los documentos como episodios de delincuencia que condicionaron el desarrollo de ciertas obras de infraestructura, por ejemplo, el CISAJ de Villa El Salvador (Lima Metropolitana) y en el SOA de Huaura (Provincia de Huaura, región de Lima). Aun cuando en el diseño del Proyecto no se contemplaron medidas de mitigación para este tipo de circunstancias, de igual manera las obras se pudieron concluir (en el marco de las posibilidades de tiempo y recursos).

Dado lo anterior, OVE está de acuerdo con la calificación de *Partly Unsatisfactory* brindada por la Administración, ya que persisten riesgos a la continuación de resultados no mitigados.

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El desempeño del Proyecto en su conjunto fue *Highly Unsuccessful*, como resultado de una calificación de *Unsatisfactory* en Efectividad y Eficiencia y de *Partially unsatisfactory* en Relevancia y Sostenibilidad.

Outcome rating:	Highly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

La administración calificó el desempeño del Banco como Satisfactorio y no hace distinción entre la etapa de diseño e implementación.

Siguiendo las guías de elaboración de PCRs, OVE considera aspectos de “calidad a la entrada” (calidad técnica, atención a salvaguardas y aspectos fiduciarios, atención a aspectos institucionales, suficiencia del análisis de riesgo, diseño del monitoreo y evaluación, entre otros) y “calidad de la supervisión” (resolución de problemas de diseño e implementación, adherencia a requerimientos fiduciarios y de salvaguardas, implementación del plan de monitoreo y evaluación).

- a. *Quality of preparation:* El Banco participó activamente de la preparación del proyecto durante dos años, facilitó la construcción de consensos con las distintas entidades para integrarlas al programa y buscó arreglos institucionales alternativos que incluyeran a las entidades relevantes (manteniendo la separación de poderes incluyendo al PJ como unidad coordinadora y fortalecer la gestión financiera manteniendo al Minjus como unidad fiduciaria). Sin embargo, OVE considera que hubo algunas falencias durante el diseño como i) la falta de estudios de pre inversión cuidadosos que consideraran todos los terrenos necesarios para ejecutar las obras (hubo obras que no se cumplieron por falta de disponibilidad de terrenos); ii) la lógica vertical del programa presentó falencias en su conceptualización, iii) la matriz de resultados presentó debilidades en cuanto a la definición de indicadores apropiados para medir el logro de resultado de la intervención (indicadores que no se pudieron medir o falta de indicadores para medir de manera completa el objetivo), iv) falta de alineación del diseño con las realidades del sector (en específico, con las condiciones mínimas existentes en cuanto a equipos informáticos para el desarrollo del componente de interoperabilidad del sistema) lo que limitó el alcance de algunos componentes, v) la preparación del proyecto no consideró un análisis profundo de la economía política y las dinámicas de poder de las entidades involucradas que podría afectar la implementación (si bien se buscaron arreglos institucionales que permitiera a las partes participar, el arreglo institucional fue muy complejo y no definió roles claros para cada una de las entidades); vi) el diseño falló en mitigar riesgos sociales importantes relacionados a la delincuencia en las áreas de intervención.

Quality of preparation rating: *Partially unsatisfactory*.

- b. *Quality of implementation:* El PCR solo menciona que el Banco brindó apoyo técnico y operativo durante la ejecución del proyecto para resolver diferentes dificultades propias del proyecto, como por ejemplo en la elaboración de términos de referencia y durante la construcción de los CISAJ. OVE, por su parte, resalta la falta de datos en los PMRs intermedios y cierre de la operación lo que hace pensar que el proyecto no ha contado con un adecuado monitoreo de resultados a lo largo de su implementación. Además, el PCR menciona que se realizaron estudios aislados para recolectar información de línea de base y evaluación intermedia, que no se continuaron y que no se usaron para el desarrollo de una evaluación final que incluyera la evaluación de impacto propuesta en el diseño del programa. Finalmente, los errores en la construcción de CISAJ de Rupa Rupa (que se construyó en un terreno que no fue asignado al Programa), hace pensar que el BID no ha realizado sus labores de supervisión de forma adecuada.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Quality of implementation rating: *Partially unsatisfactory*.

OVE no concuerda con la calificación del PCR. Asigna una calificación de *Partially Unsatisfactory* al desempeño del Banco en el proyecto ante fallas reflejadas en defectos de diseño del proyecto y de algunas actividades de monitoreo y evaluación.

Bank's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR rescata los esfuerzos realizados por las entidades ejecutoras, pero asegura que la falta de coordinación entre las instituciones afectó de manera importante la ejecución del programa. Además, la alta rotación del equipo clave en la UE del Ministerio de Justicia y en la UCP de poder judicial y el cambio de autoridades de las mismas entidades tuvo consecuencias negativas. El desempeño del programa dado que los nuevos equipos tuvieron que asumir diferentes curvas de aprendizaje sobre el proyecto. También se presentaron problemas en la supervisión tanto del BID como de la UE y la UCP que llevaron a errores importantes como la construcción en terrenos no asignados.

OVE está de acuerdo con la calificación del PCR de *Partially Unsatisfactory*.

Borrower's performance rating:

Partly Unsatisfactory

## 12. LESSONS LEARNED

La sección de lecciones aprendidas del PCR presenta los principales hallazgos y recomendaciones asociadas al proyecto. Entre las principales se encuentran:

- i. Validar la matriz de resultados y verificar que los objetivos, componentes y productos estén ajustados a la realidad. Asimismo, verificar que los indicadores están adecuadamente definidos y que se cuenta con los medios de verificación para medir su avance a lo largo del proyecto.
- ii. Validar la relevancia de realizar una evaluación de impacto. En caso de que esta no esté prevista en el proyecto, no se deben utilizar recursos en estudios base y evaluaciones intermedias que posteriormente no tendrán un seguimiento.
- iii. Se deben realizar estudios de pre-inversión para terrenos que tengan saneamiento físico y legal.
- iv. La construcción de las infraestructuras debe tener un monitoreo constante y la UE debe contar con un equipo que ayude a desbloquear las obras, en caso de paralización. En caso de retrasos, se debe analizar la pertinencia de rescindir el contrato e iniciar con una nueva empresa en lugar de continuar con una empresa que presenta problemas.
- v. El éxito de los CISAJ depende de la coordinación y participación de todos los actores. Asimismo, obras de esta magnitud deben requerir que las entidades adapten sus procesos para lograr acercar los servicios al ciudadano. Las autoridades de la UE y de las entidades deben conocer el alcance de las obras financiadas y los factores que garantizan su éxito. Hacer visitas periódicas durante la ejecución puede ayudar a identificar problemas de manera temprana.
- vi. En caso de que se identifiquen cambios requeridos en los productos porque las condiciones iniciales requeridas para el proyecto no se verificaron, se deben realizar los ajustes necesarios en los documentos del programa para reflejen la realidad.
- vii. Debe haber un acompañamiento y supervisión constante en la implementación de los proyectos. Se debe verificar que el estudio definitivo esté en línea con el estudio de pre-inversión.
- viii. El MOP debe especificar claramente los roles de cada uno de los actores. En el caso de dos ejecutoras, debe definirse la relación jerárquica entre ellas y debe ser explícita.

## 12. LESSONS LEARNED

- ix. Se debe limitar la cantidad de entidades que realizan tareas de coordinación y no tienen poder de ejecución en la implementación de un proyecto.

## 13. QUALITY OF PCR

Este PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2020.

En general, el PCR presenta una discusión bastante limitada sobre la relevancia, efectividad y eficiencia del programa, pero si presenta una discusión pertinente sobre la sostenibilidad del proyecto y las lecciones aprendidas y recomendaciones. Entre las limitaciones se encuentran: el documento no presenta una discusión clara sobre la lógica vertical del diseño del proyecto y se limita a presentar un mapa conceptual sin explicar la causalidad entre las diferentes etapas ni discute tampoco las limitaciones de esta. Además, presenta inconsistencias a lo largo del documento con respecto a la formulación de los objetivos específicos: si bien el PCR usa los objetivos establecidos en el LP para la sección de efectividad del documento, en otras secciones del documento (diagrama de lógica vertical y matriz de resultados final) utiliza una formulación de objetivos diferente a la establecida en la propuesta de préstamo (LP) y el contrato. El PCR no es claro en la presentación de los resultados alcanzados y no discute las limitaciones de los indicadores. Además, presenta limitaciones de calidad en el análisis de eficiencia dado que no presenta la información necesaria ni metodología de cálculo usada (tampoco presentó como anexo el análisis). El documento presenta una discusión bastante limitada sobre el desempeño del Banco y del prestatario que deja varios temas importantes sin discutir. Finalmente, el documento no presenta calificación para cada uno de los criterios en el documento lo que muchas veces hace difícil comprender a qué conclusión se llega y cuál es la calificación que se debe validar. Vale la pena notar que la versión original del PCR no tenía como anexo el *PCR checklist*, que era la única fuente donde se podían encontrar las calificaciones. OVE tuvo que pedir dicho anexo a la administración.

PCR quality rating:	Poor
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

**1. PROJECT DATA**

<b>Project Name:</b>	Cajamarquilla, Nievería y Cerro Camote - Expansion of water and sanitation			
	<b>Oldest</b>	—————	—————→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	PE-L1060			
<b>Loan number(s)</b>	2645/OC-PE			
<b>Amount Approved</b>	100 000 000			
<b>Lending Instrument</b>	ESP			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Government of Peru			
<b>Executing Agency</b>	SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LA CIUDAD DE LIMA			
<b>Sector/Subsector</b>	WATER AND SANITATION			
<b>Year of Approval</b>	2011			
<b>Original Closing date</b>	15 May 2019			
<b>Actual Closing date</b>	08 January 2020			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$162,894,000 (IDB US\$100,000,000, GOP US\$ 62,894,000.00)		US\$136,527,921, (IDB US\$99,079,437, GOP US\$ 37,448,484)	
<b>Loan/Grant</b>				
<b>Co-financing</b>				
<b>Cancelled amount</b>				

**2. VALIDATION SUMMARY DATA**

	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Highly Successful</b>	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Gunnar Gotz	
<b>Reviewed by:</b>	Chiaki Yamamoto	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The Loan Proposal defines the general objective, and the specific objectives as follows.

The **general objective** is to help improve access to water supply, sewerage, and wastewater treatment services in the SEDAPAL [Lima Water and Sewer Utility Company] service area.

The **specific objectives are** to: (1) expand and improve access to water and sewerage services in the communities in the Cajamarquilla, Nievería, and Cerro Camote Project area; and (2) treat the sewage generated by these communities and those of Carapongo, Santa María de Huachipa, and Ate-Santa Anita, which would contribute to the objective of reducing cases of diarrhea and parasitic diseases in the Cajamarquilla, Nievería, and Cerro Camote Project area.

The specific objective 2 was modified through a contract modification to “adequate final disposal of the wastewater generated by the aforementioned populations, which would contribute to the objective of reducing cases of diarrheal diseases and intestinal parasitosis in the Cajamarquilla, Nievería and Cerro Camote project area “(see more details in section 4 below). The revised objective was not approved by the Board.

The PCR evaluates the operation against the revised objective. Given that the revision in the objective which substantially change the scope was not approved by the Board, OVE evaluates against the original objective in line with PCR guidelines.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

	Original (amounts in (US\$000))			Contract modification (amounts in (US\$000))		
	TOTAL	IDB	SEDAPAL	TOTAL	IDB	SEDAPAL
<b>I. Direct costs</b>	<b>151.317</b>	<b>91.882</b>	<b>59.434</b>	<b>106.256</b>	<b>92.892</b>	<b>13.364</b>
General works (water supply, sewerage, and wastewater treatment)	111.346	67.288	44.058			
Secondary works (water supply, sewerage, and wastewater treatment)	39.971	24.594	15.377			
<b>II. Studies and supervision</b>	<b>8.848</b>	<b>7.112</b>	<b>1.736</b>	<b>7.155</b>	<b>5.269</b>	<b>1.886</b>
Project studies and designs	2.476	1.981	495			
Social intervention	2.008	1.647	361			
Supervision of studies and works	4.278	3.422	856			
Evaluation of archeological remains	86	62	24			
<b>III. Complementary activities</b>	<b>1.279</b>	<b>484</b>	<b>795</b>	<b>1.339</b>	<b>989</b>	<b>350</b>
Land, online systems (SCADA), and power supply	1.279	484	795			
Project administration (advisory and consulting services)	1.170	293	877			
<b>IV. Concurrent costs</b>	<b>280</b>	<b>230</b>	<b>50</b>	<b>3.555</b>	<b>851</b>	<b>2.704</b>
Operational and financial audits	200	164	36			
Midterm and ex post evaluations	80	66	14			
	<b>162.894</b>	<b>100.000</b>	<b>62.894</b>	<b>118.304</b>	<b>100.000</b>	<b>18.304</b>

According to the loan proposal the project was divided into three components. However, the loan proposal did not lay out how the costs of the project are divided among the components. The costs are only shown in an aggregate manner, that differentiates between direct costs, studies, complementary activities and concurrent costs but not among components. The components of the project are Component 1. Water supply system; Component 2. Sewerage systems; Component 3. Wastewater treatment system.

The project was modified through one contract modification. The modification brought the following important changes:

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

- The scope of specific objective 2 was changed from "treat the sewage generated by these communities [Cajamarquilla, Nievería y Cerro Camote] and those of Carapongo, Santa María de Huachipa, and Ate-Santa Anita, which would contribute to the objective of reducing cases of diarrhea and parasitic diseases in the Cajamarquilla, Nievería, and Cerro Camote Project area" to "adequate final disposal of the wastewater generated by the aforementioned populations, which would contribute to the objective of reducing cases of diarrheal diseases and intestinal parasitosis in the Cajamarquilla, Nievería and Cerro Camote project area. The redefined objective focuses on proper disposal (in an existing plant), while the original objective foresaw adequate treatment in a newly constructed WWTP. The regional scope was reduced by removing Carapongo, Santa María de Huachipa, and Ate-Santa Anita from the intervention area. Given that these changes affected the project objectives, the question arises why the change was not submitted to the Board for approval.
- In 2013, SEDAPAL and KfW agreed on a loan to finance US\$48.60 million associated with the construction of the La Atarjea wastewater treatment plant (WWTP), which was originally expected to be financed by the client. Due to the delays in the construction of the La Atarjea WWTP it was decided to remove the construction of the La Atarjea plant from the project and reduce the project costs by the amount associated with it, reducing the total project costs to US\$118.30 million.

#### **5. RELEVANCE**

##### **Country's development needs:**

The project and its objective to improve access to water supply, sewerage, and wastewater treatment services in the service area were well aligned with the development needs of the region. During its approval in 2011 the Project was aligned with the sector policy of the Peruvian government defined in the National Sanitation Plan (PNS) 2006-2015. Its objective was to "contribute to expanding the coverage and improving the quality of drinking water, sewerage, wastewater treatment and excreta disposal services".

At the time of approval fewer than 16% of inhabited housing was served through water systems and connections, which deliver water for just one to three hours a day. The majority (63%) of the population surveyed obtained water from tanker trucks, and 17% from public standpipes. 56% of the people surveyed find themselves unable to store sufficient water to meet their needs and 100% would be willing to connect to a public water system if the service were available.

The current treatment capacity of the systems operated by SEDAPAL was low, with a system that was only able to treat about 17% of the sewage generated in the region. 50% of the population used storage pits or pit latrines, 38% have latrines, 8% are connected to systems that discharge into rivers.

##### **Bank's Country Strategy/Corporate Goals:**

The project and its objective were also aligned with the Bank's country strategy and corporate goals. The Project was aligned with the 2007-2011 country strategy (GN-2472-2) as it mentioned "Infrastructure (roads, ports, logistics), relating especially to water resources, drinking water and sanitation" as a key area of priority for the bank.

The project was also aligned with the 2012-2016 country strategy (GN-2668) as one of the priority areas was water, sanitation, water resources, and solid waste. In the most recent country strategy, the project was also fully aligned with the bank's strategic objective to "Improve access to and quality of water and sanitation service."

The project was also aligned with IDB's institutional strategy for 2010-2020. One of the objectives of the strategy is to "provide inclusive infrastructure and infrastructure services," which explicitly includes access to safe drinking water and sanitation.

## 5. RELEVANCE

### Design

In general, the vertical logic of the project is adequate, and the PCR lays out in detail how the different aspects of the project are connected. The project as designed could be expected to achieve the specific objectives and associated results.

The project proceeded without a clear path for the construction of La Atarjea WWTP being secured. Management points out in its comment that the investment into La Atarjea was in the agencies investment plan. However, the actual budget for this key component of the project was not sufficiently secured prior to approval, as evidenced by the need to obtain financing from KfW. In addition, management states in its comments that changes to the planned location became necessary due to archaeological and administrative issues. These issues led to delays during the project implementation, and the project ultimately needing a temporary solution to dispose wastewater while waiting for construction of La Atarjea WWTP.

The overall relevance of this project is rated as **satisfactory** (management: Excellent).

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR used the 2020 PCR guidelines. The project reached eligibility in January 2013; according to the 2020 PCR Guidelines, results matrix changes registered until July 2013 are valid references for results reporting.

**Objective 1:** “Expand and improve access to water and sewerage services in the communities in the Cajamarquilla, Nievería, and Cerro Camote Project area” – Satisfactory (83%)

This objective is largely achieved as 5 out of 6 indicators were fully (100%) achieved (see table below for indicators.) However, indicator 1.6. (Increase in average flow available at the intake of the La Atarjea WWTP) was not achieved as the WWTP is still under construction due to delays in the funding process.

#### *Attribution:*

The project helped to finance important changes in the provision of water and sanitation services in the area. Without the financing of the IDB the local provider would have been unable to finance these changes. Also, the outputs associated to this objective were all fully delivered. Since the vertical logic is plausible, OVE attributes the project activities to the outcomes of the project, therefore the OVE rating for this objective is satisfactory.

**Objective 2:** Treat the sewage generated by these communities and those of Carapongo, Santa María de Huachipa, and Ate-Santa Anita, in the Cajamarquilla, Nievería, and Cerro Camote Project area – Unsatisfactory (24%)

The only indicator associated with this objective is “Hogares con acceso a servicio de tratamiento de aguas residuales.” In the PCR the unit of measurement was changed from households to inhabitants, without changes in baseline and target. PCR does not provide any justification for the change. Since households in the service area have on average 5.2 inhabitants and 18,697 households were connected, a total of 97,224 inhabitants were reached, according to the PCR.

OVE does not agree with this change in the unit of measurement, as both the loan proposal and the PMR 60 days after eligibility use households as the unit of measurement. With the project modifications (La Atarjea WWTP not being constructed and removing certain communities from the scope) fewer households than initially planned were reached and consequently 18,697 households out of 78,000 planned were reached or 24% of the planned.

## 6. EFFECTIVENESS

### *Attribution:*

The project helped to finance the redirection of sewage waters to an auxiliary collection site. Without the financing of the IDB the local provider would have been unable to finance these changes. The outputs associated to this activity were fully delivered, while the initially planned WWTP was not completed. With the contract modification the vertical logic remains intact, and we can attribute the outcomes to the project activities. Given the achievement ratio of 24%, OVE rates this objective as unsatisfactory.

		Baseline	Target	EOP	Achievement rate in %
<b>Objetivo específico 1: Ampliar y mejorar el acceso al agua potable y al alcantarillado de las poblaciones de Cajamarquilla, Nievería y Cerro Camote.</b>					
1.1	Número de hogares con acceso domiciliar a agua potable a través de sistemas ampliados	1.184	17.168	18.697	100%
1.2	% de hogares con continuidad de servicio en el área (más de 18 horas/día)	0	100	100	100%
1.3	Costo de abastecimiento de agua por hogar tipo	46.30	33	30.92	100%
1.4	Cantidad de agua consumida por hogar tipo	3.60	19	20	100%
1.5	Hogares con nueva conexión a saneamiento por redes	1.184	17.168	18.697	100%
1.6	Caudal medio disponible en la bocatoma de la planta potabilizadora de La Atarjea	20	20,50	20.00	0%
<b>Objetivo específico 2: Disposición final adecuada de las aguas servidas generadas por las poblaciones mencionadas</b>					
2.1	Hogares con acceso a servicio de tratamiento de aguas residuales	0	78.000	18.697	24%

### **Outputs**

The planned outputs were by and large carried out as planned. For most outputs that were not fully carried out as planned the PCR provided a plausible rationale. For example, output 1.6 was not fully carried out as one of the water tanks was not worth rehabilitating and so it was simply replaced or indicator 3.1 was not fully carried out since the planned treatment planned was not built and instead the connection was built to a closer already existent WWTP reducing the necessary length in km. Overall, none of the cancelled outputs alone should have had a vital impact on the vertical logic and so the vertical logic remained likely unaffected by these smaller changes.

Outputs	Base-line	Target (per PMR)	EOP	Achievement rate in %
1.1. Terrenos adquiridos para infraestructura	1	18	28	100%
1.2. Estudios de diseño elaborados	0	2	2	100%
1.3. Supervisión del estudio y obras	0	6	42	100%
1.4. Líneas de impulsión de agua potable (conducciones, troncales) construidas	0	55.7	59.8	100%
1.5. Pozos de abastecimiento de agua potable construidos	0	2	3	100%
1.6. Pozos de abastecimiento de agua potable rehabilitados	0	4	1	25%
1.7. Tanques de almacenamiento de agua potable construidos	0	18	17	94%
1.8. Tanques de almacenamiento de agua potable rehabilitados	0	4	6	100%
1.9. Estaciones de rebombeo de agua potable construidas	0	17	1	6%
1.10. Redes de distribución de agua potable construidas (km)	0	278	243	87%
1.11. Conexiones domiciliarias de agua potable construidas	0	15.984	19.114	100%
1.12. Medidores domiciliarios de agua potable instalados	0	16.308	19.114	100%
2.1. Estaciones de bombeo de aguas residuales construidas	0	2	2	100%
2.2. Colectores principales de alcantarillado construidos	0	35	41	100%
2.3. Redes de alcantarillado construidas	0	212	202	95%
2.4. Conexiones de alcantarillado construido	0	15.984	19.139	100%
3.1. Emisario (colector de alivio) a colector existente en km	0	8,5	3.38	40%
4.1. Sistemas de proyectos on-line y sistemas eléctricos operando	0	1	0	0%

## 6. EFFECTIVENESS

Effectiveness is rated by management as Satisfactory because Specific objective 1 was achieved in a Satisfactory manner and specific objective 2 in an Excellent manner. Due to the low achievement ratio of the indicator under associated with objective 2 OVE rates the effectiveness of objective 2 as unsatisfactory. Therefore, the overall **effectiveness** as is rated as **partly unsatisfactory** (management: satisfactory).

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

In the loan proposal the cost-benefit analysis split the project into the costs and benefits associated with water provision and those associated with sewage treatment. For the former the IRR was estimated at 13.7% for the latter the IRR was 9.9%. For the PCR a cost-benefit analysis was also used to determine the ex-post efficiency of the project.

The ex-post analysis used similar methodologies, actual realized benefits and cost, and similar reasonable assumption on the future costs and benefits. Using actual consumption data, the economic internal rate of return (IRR) for the provision of drinkable water provision was 20.6%. For sanitation the IRR was estimated at 35.3%. A sensitivity analysis of the main assumptions confirmed the robustness of both results. These findings would suggest a high efficiency of the project.

However, it is important to note that the project faced some time and cost-overruns and that additional factors (see below) affected efficiency. The project cost was lower than anticipated in the loan proposal but higher than planned in the contract modification

Due to the delays in the construction of the La Atarjea wastewater treatment plan, the contract was modified excluding the costs associated with the WWTP, reducing the total cost to US\$118 million. However, some costs associated with the WWTP (land acquisition, studies, supervision) were already executed prior to the contract modification and had incurred costs that were not included in the project modification. Therefore, the final cost of the project was higher than foreseen in the project modification (US\$136.5 million). In addition, the delays also implied that a temporary alternative relief collector had to be established which caused some delays (about 7 months) in the project closure and resulted in additional costs. Having to redesign the project and to spend money on a temporary collection/rerouting solution affected the efficiency of the project negatively. In addition, recent news reports (*El Comercio*, Sept 24<sup>th</sup> [2021](#)) cite a report by SEDAPAL and mention issues regarding the quality of installed sewage collectors. Issues have been detected in 279 out of 288 sections of sewer collectors and similar sewers have collapsed in the past. These issues could lead to higher than expected maintenance cost and negatively impact the project's efficiency.

Due to various implementation challenges the project was in Alert and Problem Status in from 2013-2015.

In light of the above factors, OVE rates the efficiency of the project as **satisfactory** (management: excellent)

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### Risks to continuation of outcomes

The project faces several risks that could affect its sustainability. The PCR shows that these risks are mostly mitigated.

*Low connectivity* - In Latin America low connectivity rates are one of the biggest threats to water and sanitation projects. The risk of low connectivity has been mitigated by pro-actively communicating the

## 8. SUSTAINABILITY

benefits of the connection through a communications campaign. With a current connection rate of 98% this risk does not pose threat to the sustainability of the project.

*Insufficient Financing* - The consumers ability to pay for the services could impact the financial sustainability of operating the water and sewage connection as there were no previous tariffs in place. However, the costs per liter of water consumed was substantially higher in the past and a study found that in the area 90% of the population had the ability to pay to consume at least 12m<sup>3</sup> per month per family, which is deemed adequate consumption according to the World Health Organization. In addition, the high connection rate implies high revenues and hence the project should be financial sustainable.

*Missing treatment plant* - The delay in building La Atarjea WWTP could have severely impacted the sustainability of this project. However, by building a relief sewer as a temporary solution this risk was mitigated and the sewage system could go into operation in a timely manner without jeopardizing the success of the project.

*Poor quality* - Recent news reports (El Comercio, Sept 24<sup>th</sup> 2021) indicate that the quality of installed sewage collectors might be low. According to the article, which cites an unpublished report by SEDAPAL as the source, issues have been detected in 279 out of 288 sections of sewer collectors. Sewers with similar issues have collapsed in the recent past. These issues could lead to higher than expected maintenance cost and negatively impact the project's outcomes.

### Safeguard performance

The project was classified in category B. The main environmental risks of the project were linked to negative effects on the population (noise, dust) during construction and the potential contamination of water sources during the construction process. The most recent environmental and social risk report (from 2019) rated the performance as partially satisfactory since some of the activities had not yet concluded. The PCR does not clearly state if all activities concluded at the time of project closure, however management pointed out that a progress report from SEDAPAL confirms that all E&S requirements have been addressed by the end of 2019.

Overall, OVE rates the sustainability of the project as **satisfactory** (management: excellent) due to potential issues with the quality of the installed infrastructure.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project has been relevant as it was aligned with the country's needs despite some shortcoming in project design. Hence the relevance was rated as satisfactory. The effectiveness of the project is rated as partly unsatisfactory with the main shortcoming being that the WWTP plant was not built within the timeframe of this project which also led to fewer than planned households connected to the sanitation system.

The cost-benefit analysis estimated a very high internal rate of return, however due to cost inefficiencies associated with the failure to build the WWTP and infrastructure quality concerns OVE rates the efficiency as satisfactory rather than excellent. Lastly, the sustainability of the project is rated as satisfactory due to potential issue regarding the built quality.

As a result, OVE rates the overall project development outcome as **Partly Successful** (Management: Highly successful)

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### Quality of preparation: Satisfactory

The technical quality of the operation as well as the adequacy of risk assessment were good. However, the bank did not anticipate that the borrower might seek financial support from a third party to finance the activities assigned to the counterpart and that excavating archaeological artefacts is a potential risk in Peru. All of this contributed to delays in execution and modification of one objective. The loan proposal failed to clearly lay out (i) the financing for each component and (ii) how the responsibilities are divided among IDB and local counterpart. The La Atarjea WWTP turned out to be entirely financed by the government and therefore outside the control of the project (as the counterpart chose to finance it through a loan from KfW). This arrangement resulted in delays which in turn created a significant project risk that had to be addressed in order for the project to not to fail entirely.

In the loan proposal and project objective, positive health impacts were mentioned prominently, however, the result matrix did not include any indicators measuring this health benefit. Generally, result matrix should include indicators that would track progress in achieving each specific objective.

In addition, the lack of approval of building plans by the municipalities and ownership of the land titles necessary for constructions caused some delays at the beginning of the project. A more detailed analysis prior to the investment could have prevented or mitigated these delays.

The mentioned shortcomings are minor and therefore, OVE rates the bank performance at entry as satisfactory.

### Quality of supervision: Satisfactory

Faced with delays in the construction of the water treatment plant, the bank together with the counterparts identified and worked on a solution to finalize the project in a timely manner. The construction of the Relief Collector as an alternative and the proposed modification to the operation made it possible to achieve the specific objectives of the project at closing of the loan operation. The modifications reduced the scope of the 2<sup>nd</sup> specific objective by omitting three communities that had been explicitly identified in the objective at approval. Given that this involved a change in objectives, the question arises whether it should have not been submitted to the board for approval.

The IDB supported the counterpart throughout the implementation for example through capacitation and with a communication strategy targeting potential customers.

Based on above, OVE rates the **overall bank's performance as satisfactory** (management: satisfactory).

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The PCR mentions that the performance of the borrowers was satisfactory. The borrower successfully managed conflicts and delays of the project, such as the legal clearing of the land, or the construction of the WWTP. The borrower also sought support via a consulting firm to target the social aspects of the project, such as education on sanitation benefits and financing options. According to the PCR this aspect should be strengthened within the executing agency for future operations.

This shows the commitment of the borrower but also indicate that the performance was not excellent and required some adjustments during implementation. Therefore, OVE agrees with management's rating and rates the **borrower's performance as satisfactory** (management: satisfactory).

## 12. LESSONS LEARNED

The lessons presented are useful and based on evidence presented in the PCR. The lessons have the potential to improve similar projects in the future and provide a learning opportunity. OVE did not identify any additional lessons learned.

Among the lessons learned the following stand out as the most important:

- 1- Approved construction plans, land purchases or transfers as well as permits for work on public roads should be obtained as early as possible and prior to the start of construction. The project did initially not have endorsements of the construction plans by the respective Municipalities, land available for the WWTP nor the legal requirements fulfilled which initially led to some delays.
- 2- Social components of infrastructure project should be considered in the design stage and be explicitly included in terms of costs and output indicators. The project carried out trainings and information activities that were not quantified in the results matrix such as the consolidation of grassroots organizations or training of the population on sanitary health or financing options for a connection.
- 3- It is important assess the social context at the beginning of such operation to determine the socioeconomic conditions, income levels and access to credit of the project's beneficiaries. In addition, the executing agency's (SEDAPAL) social department should be strengthened with additional resources to manage and supervise this type of complex projects in the future. In this project SEDAPAL hired a consultant firm to support the agency with this type of work which ultimately led to a high connection rate of 98%.

## 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

***Completeness*** - Though PCR included all relevant dimensions and presented most of the required evidence, it left out some key information. It does not provide information on the completion of safeguard activities, nor sufficiently elaborate on the reasons for the changes in financing and consequent delay in construction of La Atarjea WTTP, and how the project managed to achieve the objective without this key output in the vertical logic. The PCR also provides no justification for the change in unit of measurement for the only indicator associated with objective 2. At times, the information could have been presented in a more succinct manner.

***Quality of analysis:*** The quality of analysis was negatively affected by the excessive length in some sections (e.g., relevance section) that made it harder to distill the relevant information.

***Internal consistency:*** The findings presented were internally consistent.

***Candor:*** The PCR is lacking candidness with respect to the change in the unit of measurement, as it was only shown in the table but not discussed or justified in the text.

***Lessons learned:*** The lessons presented are useful and based on evidence presented in the PCR. The lessons have the potential to improve similar projects in the future and provide a learning opportunity.

The PCR left out important information on the project modification, safeguard implementation and changes in indicators, while at the same time being excessive in length in some sections. All of this affected the quality of analysis somewhat negatively. OVE therefore rates the quality of the PCR as **Fair**.

PCR Quality Rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Proyecto de Innovación para la Competitividad			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	PE-L1068			
<b>Loan number(s)</b>	2693-OC/PE			
<b>Amount Approved</b>				
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan (ESP)			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Peru			
<b>Executing Agency</b>	La Presidencia del Consejo de Ministros. A partir de 2014 cambió al Ministerio de la Producción			
<b>Sector/Subsector</b>	Science and Technology / R&D and innovation funding			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	28 Sep 2019			
<b>Actual Closing date</b>	28 Sep 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$100,000,000 (IDB US\$35,000,000, Counterpart US\$65,000,000)		US\$98,265,465.07 (IDB US\$33,265,465.07, Counterpart US\$65,000,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$35,000,000		US\$33,265,465.07	
<b>Co-financing</b>	-		-	
<b>Cancelled amount</b>			US\$1,734,534.93	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Josette Arévalo	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El objetivo general de desarrollo del Proyecto de Innovación para la Competitividad es contribuir a la consolidación y el dinamismo del mercado de innovación tecnológica para el incremento de la competitividad en el Perú. El objetivo es idéntico en el PCR, Propuesta de Préstamo y Contrato de Préstamo.

En esta validación, el proyecto se evaluará tomando en cuenta los objetivos específicos como fueron definidos en el PCR (que son iguales a los de la Propuesta de Préstamo y Contrato de Préstamo):

- (i) producir un aumento de la inversión privada en innovación;
- (ii) contribuir a la mejora de las capacidades para la investigación y desarrollo;
- (iii) estimular la formación del capital humano para la ciencia, la tecnología y la innovación;
- (iv) mejorar la oferta de servicios complementarios esenciales para el desarrollo de actividades de innovación en la economía.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. Componentes del proyecto

Las acciones del proyecto se organizaron en los siguientes componentes:

##### **Componente I. Promoción del Mercado de la Innovación Tecnológica. (US\$38 millones)**

Con el propósito de darle continuidad y profundidad a los instrumentos dedicados al estímulo a la innovación empresarial implementados en el marco de la operación precedente, se continuará la financiación de líneas concursables para proyectos de innovación para empresas. Las convocatorias estarán dirigidas a tipos de innovación y tipos de proyecto específicos de la forma siguiente: (i) innovación tecnológica; (ii) absorción tecnológica (misiones y pasantías tecnológicas); (iii) desarrollo tecnológico de alto impacto; (iv) desarrollo sectorial (agendas tecnológicas); (v) fortalecimiento de incubadoras; (vi) apoyo a emprendimientos tempranos; y (vii) apoyo de actividades de extensionismo tecnológico.

##### **Componente II. Mejora de capacidades de I+D+I para desarrollo del conocimiento. (US\$46.8 millones)**

A través de mecanismos concursable, este componente incluye financiamiento de: (i) proyectos de investigación aplicada; (ii) proyectos de interés público; (iii) proyectos de investigación básica; (iv) becas de postgrado al exterior; (v) becas de postgrado nacionales; (vi) fortalecimiento de postgrados de doctorado; (vii) repatriación de investigadores; (viii) becas de estancias cortas; (ix) proyectos integrales para equipamiento científico; y (x) la biblioteca electrónica nacional para investigadores del país.

##### **Componente III. Mejora de servicios complementarios en el mercado de innovación. (US\$5 millones)**

Financiamiento de: (i) proyectos dirigidos a apoyar la acreditación de laboratorios; (ii) actividades para fomentar una cultura de innovación; y (iii) estudios para la promoción y desarrollo del mercado de innovación.

#### 2. Cambios en el proyecto después de su aprobación

El proyecto no tuvo restructuraciones formales. Hubo una modificación al contrato en 2014 para cambiar la entidad ejecutora al Ministerio de la Producción (PRODUCE), lo que según el PCR redujo la independencia del ejecutor y convirtió al programa en una iniciativa, entre las múltiples líneas de trabajo de PRODUCE.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alignment of project objectives with the country's development needs:

El Proyecto de Innovación para la Competitividad fue precedido por el Programa de Ciencia y Tecnología – PCYT- (PE0203 / 1663-OC/PE) puesto en marcha en el año 2007 y ejecutado hasta el año 2012. Si bien la ejecución del PCYT fue un esfuerzo relevante del Gobierno del Perú para dinamizar el incipiente sistema de CTI, el PCR menciona que durante el diseño del Proyecto de Innovación para la Competitividad el sistema aún se encontraba caracterizado por un bajo nivel de inversión privada en tecnología e innovación, limitado capital humano avanzado para la CTI y capacidades de las instituciones que realizan investigación, escasa articulación academia-empresa y limitadas condiciones del entorno para la innovación. Estas características se reflejaron en Informe Global de Competitividad 2011-2012 en el cual Perú tuvo un nivel intermedio de competitividad debido a sus buenos resultados en materia de estabilidad macroeconómica, entorno para generar negocios y apertura al comercio internacional, pero con un desempeño muy pobre en los indicadores de innovación (WEF, 2012). El Informe Global de Competitividad 2011-2012 además mostró que la competitividad del Perú se encontraba en una posición rezagada frente a otros países de la región debido a un entorno institucional público débil (103), una red de infraestructura de transporte insuficientemente desarrollada (93), un sistema educativo que necesita una mayor calidad (128), y el muy bajo nivel de innovación (113).

En 2011, Perú solo invertía el 0,08% del PIB en I+D, mientras que Argentina invertía siete veces más, alcanzando 0,57%, y otros países de la región, como Chile, Colombia y Uruguay invertían alrededor de cuatro veces más. Las cifras de inversión en I+D de Perú, mostraban que el porcentaje y las variaciones anuales en los recursos asignados a esta actividad eran bajos. La participación del sector privado en actividades de I+D era escasa. El gasto en I+D según sector de ejecución mostraba que la mayor inversión la realizaba el gobierno y las universidades (75%), a diferencia de Chile y Brasil donde el sector privado participaba ya casi con el 50% en la ejecución de este gasto. Este bajo nivel de inversión en I+D en las empresas era acompañado por el escaso apoyo a las actividades de difusión y extensionismo tecnológico.

Al momento del diseño del Proyecto la tasa de emprendimiento tecnológico era aún bastante baja donde solo el 5% de los emprendedores que se iniciaban incluían tecnologías modernas en sus negocios. En cuanto a las reducidas capacidades de I+D en las universidades se identificó que, en términos de productos de la actividad científica y tecnológica, el país también estaba detrás de los países de la región. En 2011, se reportaban 955 publicaciones peruanas en Scopus, muy de cerca a Uruguay en número de publicaciones, siendo Perú un país diez veces más grande, pero por debajo de Argentina con 9.638 y Colombia con 3.595 artículos.

Los objetivos de desarrollo del Proyecto fueron coherentes con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional “El Perú hacia 2021”, en el cual uno de sus ejes estratégicos identifica la necesidad de vincular la educación con el desarrollo de la ciencia y la tecnología para convertir la innovación y el conocimiento en motores de una economía más productiva, que promueva el desarrollo y sea ambientalmente sostenible. Adicionalmente, el Plan Nacional Estratégico de CTI para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021, definió entre sus objetivos estratégicos “aumentar la aplicación del conocimiento para mejorar la competitividad de la producción usando las herramientas que provee la ciencia, la tecnología y la innovación”. Asimismo, el Proyecto fue coherente con los objetivos específicos del Plan Nacional de CTI en cuanto al enfoque de promover la transferencia de innovaciones tecnológicas para aumentar la competitividad.

### 2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

Durante la fase de diseño y aprobación, el proyecto estuvo alineado con la Estrategia del Banco con el Gobierno del Perú (2007-2011) con el objetivo de fortalecer la inserción internacional y la competitividad como principales motores del crecimiento sostenido de la economía y la generación de empleo a través de la ampliación del acceso a los mercados internacionales, la diversificación de la estructura productiva y la promoción de la inversión y la productividad del sector privado.

## 5. RELEVANCE

Durante el periodo de elegibilidad y la fase ejecución, el proyecto estuvo alineado con la Estrategia del Banco con el Gobierno del Perú (2012-2016), en el área estratégica de competitividad e innovación. La operación también se mantuvo alineada en ejecución y cierre con la Estrategia del Banco con el Gobierno del Perú (2017-2021) con los objetivos estratégicos de apoyar el desarrollo empresarial y fortalecer el clima de negocios.

El PCR también menciona que el Proyecto fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco en cuanto a los desafíos de productividad e innovación, y alineado con los indicadores de apoyo a ecosistemas de innovación y empresas apoyadas con actividades de innovación del Marco de Resultados Corporativo (CRF) 2016-2019. Finalmente, el proyecto se enmarca en los lineamientos del Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología en cuanto a un mayor financiamiento para la inversión en innovación de las empresas y está alineado con el área prioritaria de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social en cuanto al fortalecimiento de las capacidades institucionales para implementar políticas de innovación.

### 3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

El proyecto contaba con una lógica vertical plasmada en la matriz de resultados de la Propuesta de Préstamo que indica los impactos esperados del proyecto, y los resultados y productos esperados para cada componente, en línea con las necesidades de desarrollo del país identificadas en la propuesta de préstamo.

La evaluación final del proyecto indica, “como parte del diseño del Programa se elaboró un marco lógico detallado, pero no una teoría del cambio propiamente dicha, es decir, una narrativa que explique los mecanismos por los cuales las actividades del Programa contribuirían a alcanzar los impactos perseguidos”. Si bien la propuesta de préstamo no especifica la conexión entre los resultados esperados y objetivos, el PCR indica que la lógica vertical del proyecto presenta que las actividades del componente 1 buscaron incentivar la inversión privada de innovación a través del cofinanciamiento de proyectos de innovación, absorción, emprendimiento y de extensionismo tecnológico para la consecución del objetivo específico 1. Para cumplir con los objetivos específicos de desarrollo 2 y 3, el componente 2 financió actividades de generación de capacidades en I+D a través del cofinanciamiento de proyectos de investigación científica, fortalecimiento de equipamiento científico y de provisión de becas de posgrado en ciencias e ingenierías. Para cumplir con el objetivo específico de desarrollo 4 se realizaron actividades de fortalecimiento de los laboratorios de entidades públicas y privadas entre ellas universidades y centros de investigación para permitir una mejor articulación con las necesidades de las empresas y por tanto permitir su vinculación.

Sin embargo, se debe mencionar que no hay claridad respecto a la cadena causal de la intervención respecto al indicador de impacto sobre el aumento del gasto público en I+D como porcentaje del PBI, puesto a que los resultados no se relacionan directamente al gasto público en I+D como porcentaje del PBI. Respecto al indicador de impacto de aumento en la exportaciones e manufactura clasificadas como de alta tecnología, la administración proporcionó referencias adicionales de la literatura que conecta el esfuerzo en innovación que hacen las empresas con el comportamiento exportador de las mismas, en particular en lo que hace a exportaciones de tecnología.

Adicionalmente, el PCR menciona que la implementación del PCYT en el periodo 2007-2012 permitió mostrar la existencia de una alta demanda por recursos para generar conocimiento (proyectos de investigación básica y aplicada), y producir innovaciones (proyectos de innovación para empresas individuales o asociadas) en universidades, centros de investigación y empresas. Sin embargo, el PCR también menciona en sus hallazgos (con lo cual OVE concuerda) que los subsidios son una solución más bien específica y puntual a ciertas fallas de mercado, pero no se abarca otras fallas de mercado como las de acceso a financiamiento (la administración aclara que al momento del diseño, la Unidad Coordinadora no contaba con las capacidades institucionales, respaldadas por la

## 5. RELEVANCE

legislación vigente en ese momento, para administrar o implementar instrumentos financieros como garantías, préstamos o inversión).

Otro factor de disonancia con las realidades del país fue que el proyecto dispersó sus recursos hacia todas las posibles barreras para el logro de los objetivos. De esta forma contribuyó subsidios para proyectos de: (i) innovación tecnológica; (ii) absorción tecnológica (misiones y pasantías tecnológicas); (iii) desarrollo tecnológico de alto impacto; (iv) desarrollo sectorial (agendas tecnológicas); (v) fortalecimiento de incubadoras; (vi) apoyo a emprendimientos tempranos; y (vii) apoyo de actividades de extensionismo tecnológico. Así como para: (i) proyectos de investigación aplicada; (ii) proyectos de interés público; (iii) proyectos de investigación básica; (iv) becas de postgrado al exterior; (v) becas de postgrado nacionales; (vi) fortalecimiento de postgrados de doctorado; (vii) repatriación de investigadores; (viii) becas de estancias cortas; (ix) proyectos integrales para equipamiento científico; y (x) la biblioteca electrónica nacional para investigadores del país. Y finalmente, también para: i) proyectos dirigidos a apoyar la acreditación de laboratorios; (ii) actividades para fomentar una cultura de innovación; y (iii) estudios para la promoción y desarrollo del mercado de innovación. Esta multiplicidad de actividades no fue compatible con una priorización con las capacidades y necesidades del país.

En síntesis, los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo y las prioridades del país, así como con las Estrategias País del BID vigentes tanto al momento de la aprobación como durante la implementación y el cierre del proyecto. Sin embargo, su diseño tuvo algunas deficiencias en su lógica vertical (ej. indicador de impacto de efecto en el PBI uso de subsidios es una solución específica y puntual a ciertas fallas de mercado), y además resultó complejo y poco focalizado en las barreras clave para lograr los objetivos propuestos. Con base a este análisis, OVE está en desacuerdo con la calificación de *Excelente* de la Administración, otorgando en cambio una calificación de relevancia *Satisfactoria*.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos de 2020, y la efectividad fue calificada por la administración como *Parcialmente Insatisfactoria*.

### 2. Limit date for acceptable modifications

El préstamo fue aprobado el 12 de enero de 2012 y alcanzó elegibilidad el 8 de marzo de 2013. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios a la matriz de resultados hechos hasta 60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad, serán tomados en cuenta para esta validación.

Previo al inicio de la ejecución del Proyecto, y en el marco de las actividades de apoyo al arranque, se realizó una revisión de la Matriz de Resultados realizándose modificaciones puntuales en ese momento en lo que tiene que ver con la definición de una de las líneas de base, pero no con respecto a la definición de los indicadores. No hubo modificaciones mayores en la matriz de resultados, excepto por cambios en algunos indicadores de productos por modificaciones de valores financieros.

### 3. OVE assessment by objective and rating

#### i. Producir un aumento de la inversión privada en innovación

OVE consideró los siguientes indicadores de resultados esperados en este objetivo:

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta	Valor	Logro	Achievement Ratio (0-1)
i.1. Diferencial de inversión en I+D/ventas de las empresas atendidas por el programa versus grupo de control	%	10%	2012	70%	30%	33%	0.33

## 6. EFFECTIVENESS

i.2. Diferencial del porcentaje de empresas que introducen innovaciones de producto o proceso atendidas por el programa versus grupo de control	%	0%	2012	10%	11%	110%	1.00
---	---	----	------	-----	-----	------	------

El indicador i.1 tenía como línea de base un diferencial del 0,10 en el porcentaje de inversión en I+D sobre ventas de las empresas atendidas por el Proyecto versus grupo de control y se esperaba alcanzar un diferencial de 0,70 puntos porcentuales. De acuerdo con las estimaciones realizadas en la evaluación de impacto, la intensidad de inversión en I+D de las empresas beneficiarias fue 0,30 puntos porcentuales mayor a las del grupo de control, lo cual indica que, si bien hubo un impacto positivo, no se alcanzó la meta esperada (el logro fue de 33% de la meta).

El logro para el indicador i.2 sobrepasó la meta. Se esperaba un diferencial de 10 puntos porcentuales entre las empresas atendidas por el Proyecto versus el grupo de control. Los resultados de la evaluación de impacto encontraron que las empresas tratadas tuvieron 11 puntos porcentuales mayor probabilidad de introducir una innovación de proceso en comparación con el grupo de control. Sin embargo, este resultado es solamente estadísticamente significativo al 10%.

El PCR señala que, si bien se tenía previsto que los resultados sean calculados con los datos provistos por la encuesta de innovación aplicada por la UE a empresas beneficiarias y controles, esta encuesta presentaba información faltante y poco confiable. Sin embargo, el PCR indica que los datos también fueron recolectados por la Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera y Empresas de Servicios Intensivas en Conocimiento (ENIIMESIC) (INEI, 2018) en la cual si bien no se encuentra el total de empresas beneficiarias del Proyecto sí se pudo identificar, para las empresas que fueron parte de esta encuesta, aquellas que recibieron fondos de la UE del Proyecto. La evaluación de impacto utilizó un método cuasi-experimental de Propensity Score Matching.

Con base en esta información, y considerando que el nivel de logro promedio de los dos indicadores de resultado fue de 67% y que hay evidencia proporcionada por la evaluación de impacto que permite atribuir el resultado a las acciones del proyecto, OVE otorga a este objetivo un rating de *Parcialmente Insatisfactorio*, que coincide con el rating otorgado por Administración.

### ii. Contribuir a la mejora de las capacidades para la investigación y desarrollo

OVE consideró el siguiente indicador de resultados esperados en este objetivo:

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta	Valor	Logro	Achievement Ratio (0-1)
Publicaciones Indexadas	Publicaciones	841	2006	1100	2004	449%	1.00

El indicador de publicaciones indexadas superó la meta establecida esperada de 1,100 publicaciones indexadas al terminar el proyecto. El PCR indica que, dado que se reconoce que el total de publicaciones indexadas no necesariamente se deben a la intervención del Proyecto, se realizó una evaluación de impacto para calcular cuantas de estas publicaciones sí podían atribuirse al proyecto. La evaluación de impacto utilizó un método cuasi-experimental con un grupo de control sintético de países que no cuentan con programas similares o por lo menos no de la misma escala que en Perú. El análisis, basado en datos de SCOPUS, muestra que el efecto es positivo y significativo para cada año después del tratamiento. Debido a que la aproximación también incluye el efecto del soporte que provee el Concytec, y que por lo tanto las estimaciones deberán ser ajustadas para medir la contribución de ambos (por ejemplo, de

## 6. EFFECTIVENESS

manera proporcional al gasto en investigación de dicho programa e institución en cada uno de los años bajo estudio), la evaluación de impacto tomó esta proporción para los años 2013-2017 (otra vez asumiendo 2 años de lag) y encontró que el proyecto habría generado un total de 1.771 publicaciones adicionales en el período 2015-2019, en comparación con el escenario contrafactual. Es importante mencionar que la evaluación de impacto fue basada en datos de Scopus mientras que la línea base y meta fueron basados en datos de SCI (SCI tiene una cobertura menor que Scopus, que fue la base utilizada para el análisis de atribución). El cambio en el número de publicaciones indexadas según SCI fue de 846 en el año 2006 a 2004 en el 2017, una diferencia de 1358 publicaciones. OVE considera que, si bien la evaluación de impacto no utiliza la misma fuente (y por lo tanto no se puede determinar con certeza el número de publicaciones SCI que pueden ser atribuibles al proyecto), la atribución del resultado es plausible.

Con la información presentada, como el número de publicaciones indexadas superó la meta y existe cierta evidencia que puede indicar una plausibilidad de atribución, OVE coincide con la Administración y otorga a este objetivo un rating de *Excelente*.

### iii. Estimular la formación del capital humano para la ciencia, la tecnología y la innovación

OVE consideró el siguiente indicador de resultados esperados en este objetivo:

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta	Valor	Logro	Achievement Ratio (0-1)
Investigadores con formación de doctorado	Investigadores	485	2012	560	1012	703%	1.00

El resultado esperado en cuanto al aumento de investigadores con formación de doctorado superó la meta (se reportaron 1,012 investigadores con formación de doctorado en 2015). El PCR indica que no fue posible realizar una evaluación de impacto por falta de información. El PCR menciona que el análisis de atribución de becarios de doctorado realizado en la evaluación final del Proyecto (Tecnópolis 2020) mostró que el 90% de ellos regresa al país y el 79% de ellos declara una mejora de sus condiciones laborales a su retorno al país. Sin embargo, esto no contribuye a determinar si el resultado en el logro de este resultado es atribuible al proyecto. Adicionalmente, es importante mencionar que si bien durante el periodo 2013-2014 el Proyecto fue el único instrumento de financiamiento de becas doctorales en el exterior en Perú, a partir del 2015 CONCYTEC asumió el liderazgo del financiamiento de becas de postgrado en el exterior como parte de la redefinición de las funciones entre Innóvate Perú y CONCYTEC. En ese momento todas las capacidades para gestionar programas de becas en el exterior fueron transferidas desde Innóvate Perú a CONCYTEC. Si se toma en cuenta el valor alcanzado del indicador de producto 2.3 sobre becas terminadas (74 becas), se podría tener una idea respecto a la posible contribución del proyecto al resultado, mas no un valor exacto atribuible al mismo. Adicionalmente, el indicador no refleja necesariamente doctorados que sean relacionados a temas relacionados con el incremento de la productividad vía mayor uso de I+D.

Si bien el indicador sobrepasó la meta, por lo antes expuesto y por la falta de información y evidencia que pueda indicar la proporción del logro en el resultado de investigadores con formación de doctorado que sea atribuible al proyecto, OVE otorga a este objetivo un rating de *Parcialmente Insatisfactorio*.

### iv. Mejorar la oferta de servicios complementarios esenciales para el desarrollo de actividades de innovación en la economía

OVE consideró el siguiente indicador de resultados esperados en este objetivo:

## 6. EFFECTIVENESS

Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Meta	Valor	Logro	Achievement Ratio (0-1)
Proporción de empresas que declaran tener vínculos con universidades e institutos de investigación para actividades de innovación	%	27	2012	50	41.2	62%	0.62

El indicador de la proporción de empresas que declaran tener vínculos con universidades e institutos de investigación para actividades de innovación tuvo un logro del 62%. Respecto a la atribución del resultado, el PCR menciona que, si bien no se contempló originalmente en el diseño del Proyecto, se pudo estimar el diferencial del porcentaje de empresas que se vinculan con universidades e institutos de investigación para realizar actividades de innovación atendidas por el programa versus grupo de control. De acuerdo con la evaluación de impacto, la cual utilizó un método cuasi experimental de Propensity Score Matching, las empresas beneficiarias del Proyecto tuvieron 17 puntos porcentuales mayor probabilidad de vincularse con una universidad o instituto de investigación para realizar actividades de innovación con respecto al grupo de control (impacto estadísticamente significativo).

Con base en esta información, y considerando que el nivel de logro del indicador de resultado fue de 62% y que hay cierta evidencia proporcionada por la evaluación de impacto que permite atribuir el resultado a las acciones del proyecto, OVE otorga a este objetivo un rating de *Parcialmente Insatisfactorio*, que coincide con el rating otorgado por Administración.

### 4. Adjustments to planned outputs

La Evaluación Final del proyecto indica que, al inicio de la ejecución del proyecto, algunos de los indicadores de producto de la matriz de resultados formulados durante el diseño de la operación (que eran prácticamente un reflejo de las metas para cada instrumento) fueron reagrupados para facilitar el seguimiento y monitoreo, sin cambiar las metas finales. Todos los productos tuvieron un logro mayor al 95%.

El primer, tercer y cuarto objetivo fueron calificados como Parcialmente Insatisfactorios, mientras el segundo fue calificado como Excelente. De acuerdo con el análisis previo y a que algunos de los resultados también tuvieron brechas de capacidad de atribución al proyecto, OVE califica la efectividad del proyecto como *Parcialmente Insatisfactoria*.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

El análisis de eficiencia del PCR se enfocó en una Análisis Costo Beneficio ex post (CBA) para cada uno de los componentes.

**Componente 1:** Los beneficios son calculados en base a las conclusiones del análisis de atribución que mostró que las empresas que accedieron a fondos o líneas concursables de Innóvate Perú entre 2015 y 2017 experimentaron efectos positivos y estadísticamente significativos al 10%, en la inversión en actividades de innovación. El CBA indica que la literatura relevante muestra que dichas inversiones en innovación conducen a una mejora de la competitividad de las empresas a través del aumento de la capacidad tecnológica, la ampliación de mercados, el descubrimiento e implementación de nuevas líneas de productos y servicios, y que esto genera, en el mediano plazo, mayores ventas y/o mayores márgenes de utilidad. Los valores de las variables clave con y sin proyecto son calculados a partir de los promedios por firma obtenidos de la evaluación de impacto

## 7. EFFICIENCY

del Proyecto. El CBA se basa en un estudio de Goni et al 2019 que encontró un aumento de las ventas de las empresas start-ups del 110%. A partir la evaluación de la línea de startup del Proyecto, el CBA considera que la tasa de sobrevida de las empresas sin tratamiento es del 56%, pero con tratamiento la probabilidad de supervivencia sube al 80%. Por otro lado, el CBA asume que las empresas (PYME) que innovan en forma exitosa incrementan sus ventas en un 50% (supuesto basado en el paper seminal de Crepon, Duguet y Mairesse - 1998) y con un horizonte temporal de beneficios de 30 años, el cual no cuenta con información de respaldo. El CBA indica que el componente 1 de innovación empresarial tiene un VAN de \$18,6MM con una TIR de 23%.

*Componente 2:* El análisis de los beneficios del conocimiento científico toman en cuenta el valor de producir conocimiento (costo de oportunidad del tiempo de los generadores de conocimiento para generar otro conocimiento) y la influencia/utilidad de dicho conocimiento. El beneficio es calculado como el producto de cuatro argumentos: salario promedio de los científicos, tiempo estimado dedicado a investigación, (inversa de) productividad anual promedio (publicaciones por investigador) y número de publicaciones atribuidas al programa. Sin embargo, la aplicación del modelo utilizado a este programa es cuestionable, ya que no se justifican supuestos tales como la utilización de cada publicación por otros generadores de conocimiento año tras año o un horizonte temporal de 30 años. Con respecto a las becas de postgrado, el principal beneficio esperado generado por las intervenciones de este componente es el diferencial en los salarios futuros de los beneficiarios. El CBA indica que componente 2 de investigación y capital humano tiene un VAN de \$0,7MM con una TIR del 12%.

*Componente 3:* Este componente apoya empresas a obtener certificaciones de calidad a través de la acreditación de centros y laboratorios de referencia. Así, las empresas son beneficiarios indirectos. En este sentido, los beneficios se calculan igual que en el componente 1 asumiendo el promedio de empresas certificadas por los centros acreditados. El CBA indica que el componente 3 de innovación empresarial tiene un VAN de \$35,3 millones y una TIR del 37%. Sin embargo, no se presenta una justificación para el horizonte temporal de beneficios de 30 años.

El análisis de eficiencia se realizó contemplando los costos totales del Proyecto, con el flujo descontado de beneficios que se espera que el mismo genere en las empresas. Los costos sociales incrementales del Proyecto están asociados al perfil de inversión del proyecto (costos directos) y a los costos incrementales correspondientes a la inversión adicional de las empresas, así como a los costos adicionales (como, por ejemplo, costos operativos o de mantenimiento) implicados por la ejecución del proyecto, pero no cubiertos por el perfil de inversión.

El CBA indica que, en un escenario conservador, el retorno económico esperado de todo el proyecto fue de 19%, con un VAN de US\$50,8MM para el proyecto. El PCR menciona que el análisis de sensibilidad muestra que (i) el soporte de la distribución del VAN cae en su gran mayoría en el dominio positivo y sólo existe una fracción menor de eventos simulados que hacen el VAN negativo (menos del 5% de los casos) y (ii) los parámetros cuya variación incide con mayor importancia sobre las variaciones del VAN son el efecto del Proyecto sobre el aumento de ventas por innovación, el efecto tratamiento sobre la innovación, la tasa de descuento y el margen bruto del emprendimiento. La administración aclara que los valores sobre el incremento de ventas de start-ups están basados en resultados del estudio de Goni y Reyes 2019 que evaluó el desempeño de las startups beneficiarias por Innovate Peru en el periodo 2014-2018. El estudio abarcó 5 generaciones de beneficiarios, de los cuales las primeras dos generaciones de startups beneficiarias del estudio fueron financiadas con recursos del préstamo PE-L1068. Sin embargo, para el aumento de ventas de las empresas establecidas (PYMES) no fue posible contar con resultados de ventas y por lo tanto los supuestos no están basados en resultados del proyecto sino en un estudio previo. En el CBA los costos y beneficios correspondientes a proyectos de innovación PYMES representan 20% y 24%, respectivamente.

El PCR clasifica la eficiencia como “Excelente”, 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 la

## 7. EFFICIENCY

información en el CBA no es suficiente para justificar el rating de eficiencia otorgado por la administración porque el análisis de CBA contiene supuestos de horizonte temporal de beneficios que no tienen una debida justificación de respaldo. Dado que las innovaciones pierden su valor o pueden convertirse obsoletas en el tiempo, el horizonte temporal de 30 años es cuestionable. Además, existen supuestos que no están debidamente fundamentados en el cálculo de beneficios de investigación, y los beneficios de ventas de PYMES no están basados en resultados de proyecto. OVE realizó un análisis de sensibilidad con un horizonte temporal menor (10 años y 20 años) excluyendo los costos y beneficios de investigación, y distintos niveles de beneficios en ventas para PYMEs (disminución de 10, 20, 50% y 100%), OVE encuentra que la TIR es similar o menor pero cercana a la tasa de descuento en los escenarios con horizontes temporales más cortos, por lo tanto, OVE califica la eficiencia de este programa como Satisfactorio.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

Respecto a los resultados obtenidos, la evaluación final indica que las empresas beneficiarias del componente 1 manifestaron su intención de adelantar actividades que le den continuidad a los proyectos a fin de hacer sostenibles los resultados y beneficios obtenidos con el apoyo del Proyecto. Las principales fuentes de financiamiento de estas actividades son los recursos propios y las líneas que ofrecen Innóvate Perú y otras entidades de gobierno. Se destaca el interés manifestado por los beneficiarios de darle sostenibilidad a los proyectos por medio del afianzamiento de los vínculos que desarrollaron durante la realización de los proyectos: vínculos con asesores tecnológicos (v.gr. consultores privados o investigadores), con universidades e institutos de investigación, con otras empresas y clientes. Sin embargo, aparte de manifestaciones de interés en las encuestas, no hay evidencia sobre cuán sostenibles son los resultados alcanzados en cuanto a los resultados de inversión en I+D y al porcentaje de empresas que introducen innovaciones de producto o proceso. Respecto a los resultados obtenidos en relación al componente 2, aun cuando la evaluación final indica que 95% de los encuestados beneficiarios de proyectos de investigación y el 90% de los beneficiarios de equipamiento, afirmó que sus instituciones planean asegurar la sostenibilidad de las iniciativas apoyadas por Innóvate Perú, y que 96% de los beneficiarios de proyectos de investigación planea buscar nuevas fuentes de financiamiento para la línea de investigación, pueden existir riesgos para la sostenibilidad ya que ninguno de los instrumentos apoyados en el componente 2 tienen continuidad en FINCYT 3 ni en el portafolio de Innóvate Perú. Por último, pueden existir riesgos no mitigados respecto a la sostenibilidad del resultado obtenido en cuanto a la proporción de empresas que declaran tener vínculos con universidades e institutos de investigación para actividades de innovación. La evaluación final indica que las universidades beneficiarias del instrumento “vinculación entre la oferta y demanda de servicios tecnológicos” señalaron que la sostenibilidad depende de la consolidación de las instancias administrativas y las herramientas que resultaron de los proyectos, lo cual es un proceso que toma tiempo.

El PCR destaca que el proyecto tiene sostenibilidad a través de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), aprobada en 2018 por el MEF y con horizonte al 2030, en su objetivo prioritario N° 3 que busca el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia tecnológica, y que los instrumentos de promoción de la innovación tecnológica del Proyecto tuvieron continuidad a través de una nueva operación (PE-L1162) de USD 100 millones que empezó su implementación en 2017 a través de Innóvate Perú y financia el desarrollo de proyectos de innovación.

La evaluación final del proyecto también analiza la continuidad de las actividades de los 3 componentes del proyecto. Para el componente 1, la evaluación indica que se observa que los objetivos y características de los instrumentos del proyecto se ven reflejados en instrumentos nuevos o renovados. Sin embargo, en términos de número de concursos ofrecidos, la oferta es más baja y que el subcomponente de emprendimiento tiene poca continuidad. Para los componentes 2 y 3 no

## **8. SUSTAINABILITY**

se mantuvo la financiación de los instrumentos asociados a la solución de retos de innovación social, ni de los instrumentos del componente 3 relativos a acreditación de laboratorios. La administración aclaró que los instrumentos relacionados al componente 2 (investigación científica y becas) no tuvieron continuidad en el portafolio de Innovate Peru debido a que todos los temas relacionados con las capacidades de investigación científica y fortalecimiento de capital humano especializado del país fueron asumidos en 2015 por el Fondecyt de Concytec. A partir del 2015 Fondecyt continuó con las convocatorias de investigación aplicada, equipamiento y becas hasta la fecha. Fondecyt tuvo un incremento de recursos ordinarios en el año 2014 y firmó un contrato de préstamo con el BM en 2017 para impulsar las capacidades científicas en las universidades y la formación de capital humano especializado

Existen algunos riesgos institucionales para la continuación de los resultados que no han sido mitigados. Cuando la responsabilidad del proyecto pasó de la PCM a PRODUCE en 2014, la estructura organizacional de la unidad ejecutora del programa de crédito se convirtió en Innóvate Perú. La evaluación final del proyecto indica que si bien Innóvate Perú ha logrado construir una imagen de una agencia ejecutora seria, transparente y eficiente, la sostenibilidad de Innóvate Perú, y en alguna medida de los resultados del proyecto, enfrentan retos importantes en cuanto a sus capacidades institucionales y su gobernanza. Desde 2014, las funciones de la unidad ejecutora incorporaron la administración otros fondos (4 en total: FINCYT, Fidecom, Fomitec y Fondo MIPYME). Si bien la estructura organizacional de Innóvate ha sido modificada en varias ocasiones para responder al incremento de responsabilidades, dado que se cuenta con una sola estructura operativa para el manejo de todos los fondos, el esfuerzo de administrarlos ha desbordado las capacidades institucionales en las diferentes áreas funcionales de Innóvate, lo cual ha sobrecargado de trabajo a su personal en las diferentes áreas técnicas y ha creado unas condiciones que hacen a la institución proclive a la inefficiencia. A esto se suma la salida de capital humano entrenado en la gestión de la CTI durante los últimos años, lo cual ha disminuido las capacidades de ejecución de Innóvate y ha ocasionado el decaimiento de sus tiempos de respuesta, como lo indican los beneficiarios en las encuestas. Este menoscabo de la eficiencia de Innóvate Perú podría afectar su credibilidad y sostenibilidad. Por último, la administración aclara que el Decreto Supremo N° 009-2021-PRODUCE que crea el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación – PROINNOVATE basado en Innovate Peru establece nuevos y mejorados requisitos para la designación del director ejecutivo del Programa, estable un periodo fijo de 3 años de designación lo cual da estabilidad operativa al Programa, y establece la conformación de un Consejo Directivo lo cual mejora la gobernanza del Programa. Al mismo tiempo este nuevo marco jurídico para el programa eleva el mismo a programa ministerial con lo cual el programa reporta directamente con el Ministro de la Producción, cuando antes lo hacía a la Dirección de Innovación, la cual a su vez reportaba a la Dirección General de Innovación, Tecnología y Formalización, esta a su vez al Viceministerio de MiPYME e Industria y este al Ministro de Producción. Con el cambio normativo se han eliminado diversas capas burocráticas que hacen la ejecución del programa más sencilla.

### **b) Safeguards Performance**

De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación fue clasificada como Categoría “C”. Las actividades que financió el Proyecto fueron principalmente a proyectos de apoyo a la investigación en universidades, formación de capital humano especializado en STEM y de apoyo a la innovación en empresas y emprendimientos principalmente en sus etapas de desarrollo y validación, por lo que se considera que no existieron impactos ambientales y sociales negativos. Sin embargo, el ROP incluyó un anexo para orientar el análisis ambiental de los proyectos financiados según los criterios de evaluación de impacto ambiental que aplica la legislación nacional y los contratos con los beneficiarios de estos proyectos incluyeron un apartado para salvaguardar los posibles impactos socioambientales. Según el PCR, estas consideraciones se siguieron estrictamente durante la ejecución del Proyecto.

## 8. SUSTAINABILITY

Considerando el desempeño satisfactorio en salvaguardias y que existen riesgos menores parcialmente mitigados respecto a la continuidad de los resultados, OVE califica la sostenibilidad del proyecto como *Satisfactoria*.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

La calificación final del proyecto es de *Partly Successful*, como resultado de un rating *Parcialmente Insatisfactorio* en Efectividad, y *Satisfactorio* en Relevancia, Eficiencia y Sostenibilidad.

Excepto por la calificación en Efectividad (que tanto la Administración como OVE consideran Parcialmente Insatisfactorio), OVE no coincide con la Administración en ninguna de las otras calificaciones, asignando calificaciones más bajas en cada dimensión.

Overall rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### Quality of preparation:

Como la evaluación final del proyecto señaló, en el diseño de la operación se elaboró un marco lógico detallado, pero no una teoría del cambio propiamente dicha, es decir, una narrativa que explique los mecanismos por los cuales las actividades del Programa contribuirían a alcanzar los impactos perseguidos. Sin embargo, esto no afectó el análisis de relevancia del proyecto. Como se señaló, hubo problemas de lógica vertical (falta de claridad respecto a la cadena causal de la intervención con los indicadores de impacto relacionados a exportaciones y gasto público) y de relevancia de diseño. En el diseño hubo una falta claridad respecto a los supuestos subyacentes en la relación entre el resultado esperado de incrementar las publicaciones indexadas, el objetivo de mejorar las capacidades para la investigación y desarrollo y el objetivo general (ej: el incremento en el número de publicaciones indexadas de todo tipo de tema puede o no aportar a la mejora de las capacidades para la investigación y desarrollo en el ámbito más restringido de la ciencia aplicada y la tecnología). Por último, el PCR indica que el Banco ha mantenido un intercambio permanente con la UE y con las autoridades de PRODUCE y el MEF en relación con aspectos técnicos como fiduciarios en el proceso de preparación de la operación. Por lo tanto, OVE califica la calidad de preparación como *Satisfactoria*.

### Quality of implementation:

El PCR indica que el Banco ha mantenido un intercambio permanente con la UE y con las autoridades de PRODUCE y el MEF, tanto en relación con aspectos técnicos como fiduciarios para la implementación del Proyecto. Adicionalmente, cabe mencionar que el Banco proporcionó asesoramiento técnico especializado en diferentes aspectos durante el período de ejecución, dentro del cual se destaca el apoyo para la elaboración de concursos nuevos en el marco de la operación, establecimiento de intercambios de experiencias con otras agencias de innovación y el apoyo a la realización de la evaluación intermedia y final del Proyecto. El PCR considera que el acompañamiento permanente durante la ejecución permitió mitigar riesgos para el logro de los objetivos. Por lo tanto, OVE califica la calidad de implementación del Banco como *Satisfactoria*.

### OVE rating:

Con calificaciones satisfactorias en preparación e implementación, OVE califica el desempeño del Banco como *Satisfactorio*

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

Según el PCR, el desempeño del prestatario ha sido muy satisfactorio en la medida que la UE ha demostrado capacidad de ejecución para llevar adelante las actividades acordadas con el Banco y cumplir con los objetivos de desarrollo del Proyecto. En particular, en lo que respecta a aspectos organizativos, la UE contó durante todo el proceso con el personal necesario, el cual contaba con la capacidad técnica adecuada para resolver de manera oportuna las problemáticas de la implementación. Finalmente, en términos contractuales la UE ha cumplido a satisfacción del Banco con la entrega oportuna de la documentación relativa a las cláusulas contractuales de Informes de Progreso, Planes Operativos Anuales, entre otros. En materia de ejecución, el prestatario ha mostrado una ejecución satisfactoria en todos los indicadores de desempeño monitoreados en el PMR (cost performance index y schedule performance index). El PCR reporta adicionalmente que las encuestas de beneficiarios realizadas para la evaluación final del Proyecto también revelan un muy alto nivel de satisfacción con el apoyo proporcionado por el Proyecto, así como con los procesos y los ejecutivos a cargo de las diversas cuentas.

El PCR indica que la experiencia de los profesionales de presupuesto de Innóvate Perú fue fundamental para no retrasar la continuidad del financiamiento de las actividades del Proyecto cuando las universidades e institutos de investigación públicos tuvieron inconvenientes para incorporar los recursos del Proyecto debido a ajustes en el sistema de inversión pública del país. Si bien el PCR reporta que la incorporación del proyecto dentro de la estructura de PRODUCE ha tenido efectos que repercuten en el desempeño del ejecutor, incluyendo que ha agregado capas burocráticas y que ahora expone la conducción del ejecutor a cambios debidos al ciclo político.

Con estas consideraciones, OVE está en desacuerdo con la calificación *Excelente* asignada por la Administración respecto al desempeño del prestatario, asignando en cambio la calificación de *Satisfactorio*.

Borrower's performance rating:

Satisfactory

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR presenta hallazgos y proporciona una recomendación para cada hallazgo. La forma en la que están presentados los hallazgos permite diferenciar con las lecciones en cuanto a cuatro dimensiones que abarcan la parte técnica-sectorial, organización y gestión, procesos públicos y actores, y de gestión fiduciaria.

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

- Dimensión técnico-sectorial
  - Si bien la implementación de instrumentos verticales orientados a la solución de desafíos privados y públicos y el trabajo conjunto con el MIDIS fue un piloto interesante, una de las limitantes para la introducción de las innovaciones en el mercado fue que estas no fueron adquiridas por parte del MIDIS debido en parte a deficiencias en el marco regulatorio para este tipo de compras públicas.
  - Fortalecer las capacidades de innovación y emprendimiento innovador en las regiones del país. Diseñar por parte de Innóvate Perú una estrategia de descentralización en alianza con los gobiernos regionales.
  - Articular la difusión de instrumentos de innovación con los CITE, así como mejorar las capacidades de los servicios de extensionismo brindados de estos centros
  - Generar por parte de Innóvate Perú un programa institucional de diseño, recolección, análisis y difusión de indicadores de innovación empresarial de manera de producir estos indicadores en forma regular y consistente, según los estándares OCDE
  - Diversificar el mecanismo de financiamiento de Innóvate Perú de forma de incorporar el crédito, las garantías tecnológicas y la inversión entre su oferta de asistencias.
- Organizacional y de gestión

## 12. LESSONS LEARNED

- Fortalecer capacidades institucionales de Innóvate Perú (recursos humanos, infraestructura y tecnología).
- Fortalecimiento del sistema de evaluación por pares externos de Innóvate Perú. Evaluación de evaluadores, desarrollo de evaluadores e independencia en el proceso de asignación de evaluadores a proyectos
- Simplificación y consolidación de instrumentos para una gestión más eficiente de las convocatorias
- Procesos Públicos
  - Contar con personal presupuestal en Innóvate Perú con amplia experiencia en el manejo de proyectos de inversión y presupuesto público.
  - Reformar los procesos para facilitar la transferencia de recursos públicos entre Innóvate Perú y sus beneficiarios públicos
  - Fortalecer la unidad de evaluación de impacto de Innóvate Perú
  - Establecer un sistema de generación permanente de información sobre el desempeño económico de los postulantes de los programas de Innóvate Perú.
- Fiduciaria
  - Capacitar constantemente a la UE en las políticas que correspondan del Banco para que los beneficiarios tengan claridad sobre las reglas a seguir para la implementación de los proyectos

Adicionalmente OVE destaca entre las lecciones aprendidas el tema del uso exclusivo del mecanismo de subsidios, aun cuando solamente ataca a un tipo de falla de mercado, lo cual fue una limitación en la lógica vertical de un proyecto que buscaba formar este mercado con una demanda genuina por parte de las empresas de servicios público-privados de I+D para mejorar su competitividad y valor agregado de su producción

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR presenta una narrativa clara y en general contiene información de respaldo relevante. Sin embargo, OVE identifica las siguientes áreas de mejora en la calidad del PCR:

- Análisis de relevancia: el mismo PCR, en sus lecciones aprendidas, rescata fallas del modelo de intervención propuesto que tienen que ver con la relevancia de diseño del programa (el hallazgo #8 indica que Innóvate Perú opera todos sus instrumentos a través del uso de recursos no reembolsables, cuando existen otras fallas de mercado que podrían atenderse mediante otras herramientas más efectivas). Sin embargo, estas no se reflejan en el análisis del PCR.
- Análisis de efectividad: el PCR asignó el rating de efectividad tomando en cuenta el logro de cada indicador en vez de tomar en cuenta el nivel de logro de cada objetivo específico, lo cual no es lo que está estipulado en la guía de PCRs.
- Análisis de Eficiencia: el PCR no presentó una discusión sobre los supuestos del CBA. Adicionalmente, el PCR no proporciona información sobre los motivos para la cancelación de US\$1,734,534.93.
- Análisis de sostenibilidad: el análisis del PCR se enfoca en la continuación de las actividades del proyecto y no provee un análisis detallado de los riesgos de continuación de los resultados alcanzados.

PCR quality rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Proyecto de mejoramiento del sistema de información estadística agraria y del servicio de información agraria para el desarrollo rural del Perú (PIADER)			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	3272/OC-PE			
<b>Loan number(s)</b>	PE-L1122			
<b>Amount Approved</b>	US\$15,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	INL			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República del Perú			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)			
<b>Sector/Subsector</b>	Agricultura y Desarrollo Rural/Política agrícola			
<b>Year of Approval</b>	2014			
<b>Original Closing date</b>	13 Agosto 2020			
<b>Actual Closing date</b>	13 Agosto 2020			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$29,897,259 (IDB US\$15,000,000 Local US\$14,897,259)		US\$9,781,754 (IDB US\$5,038,577 Local US\$4,743,177)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$15,000,000		US\$5,038,577	
<b>Co-financing</b>				
Cancelled amount			US\$9,961,423	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Highly Unsuccessful</b>	Highly Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Partly Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Lina Pedraza	
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El objetivo general del proyecto fue contribuir a mejorar la calidad, pertinencia, confiabilidad y disponibilidad de la información agraria en el país, con el fin de mejorar la calidad de las políticas agrícolas y los ingresos de los agricultores. La propuesta de préstamo y el contrato de préstamo no hicieron explícitos los objetivos específicos, sin embargo, la matriz de resultados original (y la de elegibilidad +60 días) identificó los siguientes “resultados esperados”: i) información confiable y oportuna sobre el comportamiento económico de la producción agraria nacional disponible para la formulación y focalización de las políticas sectoriales; ii) los productores medianos y pequeños cuentan con información para la toma de decisiones de inversión y comercialización; y iii) agricultores beneficiarios con mayor vinculación a los mercados. Por su parte, el PCR formula los objetivos específicos a partir de los objetivos de los componentes I y II del programa de la siguiente manera: i) mejorar la calidad de la información estadística agropecuaria para el diseño de políticas públicas para el sector y ii) mejorar las decisiones de producción y comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios. OVE está de acuerdo con la formulación de los objetivos del PCR al considerar que incorpora los tres resultados esperados definidos en la matriz de resultados (MR) original de manera que el primer objetivo está relacionado al resultado esperado 1 de la MR y los resultados esperados 2 y 3 responden en conjunto al objetivo específico de mejorar las decisiones de producción y comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios. Dado lo anterior, OVE tomará en cuenta el avance los siguientes objetivos en esta validación.

#### Objetivos evaluativos:

- i. Mejorar la calidad de la información estadística agropecuaria para el diseño de políticas públicas para el sector
- ii. Mejorar las decisiones de producción y comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

Los componentes del programa son los siguientes:

1. Componente 1: Mejoramiento del sistema de información de estadística agraria (US \$18 millones en aprobación; US \$4,8 millones al cierre del proyecto).
2. Componente 2: Provisión de información a productores a través de la participación del sector privado utilizando Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) (US \$7.9 millones en aprobación; US \$1,9 millones al cierre del proyecto).

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 de este. El PMR+60 excluye algunos productos e incorpora nuevos con el fin de asegurar una mayor efectividad en el logro de los resultados y objetivos del proyecto.

### 5. RELEVANCE

#### 1. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

A pesar del rápido crecimiento que el sector agrícola experimentó en la década previa a la suscripción de este proyecto, varios factores limitaban la productividad de las pequeñas y medianas unidades de producción agropecuaria de acuerdo con la propuesta de préstamo y el PCR. Entre estos factores se destacaban: la escasa capacidad de los agricultores para negociar precios de productos e insumos, la imposibilidad de identificar alternativas de comercialización, inadecuada utilización de insumos productivos, lenta adopción de tecnologías disponibles, insuficiente cobertura frente al riesgo y falta de acceso al crédito formal, entre otras. El fundamento de estos factores se encontró en la falta de acceso oportuno a información relevante que permitiera a los agricultores tomar

## **5. RELEVANCE**

decisiones de producción y comercialización. De igual manera, las debilidades en cuanto a la calidad de la base de información estadística del sector agropecuario restringían el análisis y el diseño de políticas. En el Perú, la recolección y producción de la estadística agropecuaria no se realizaba de modo consistente ni utilizaba métodos probabilísticos rigurosos. En este contexto y dada la importancia relativa de la actividad agropecuaria en la economía peruana, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) consideró necesario implementar un sistema oficial de estadísticas agrarias continuas, que incorpore métodos probabilísticos y mejore el acceso de los agricultores a la información por medio del proyecto PIADER.

El programa se alineo con las iniciativas nacionales, en particular, con i) la política nacional agraria de 2016 que busca incrementar de modo sostenido los ingresos y medios de vida de los productores mediante el acceso de los pequeños y medianos agricultores a los mercados a través de un sistema de información accesible, oportuno y confiable sobre precios y servicios agrarios y fortaleciendo un sistema de información basado en métodos probabilísticos; ii) el plan estratégico de desarrollo nacional actualizado Perú hacia el 2021 (2016) que promueve la inclusión social de la población más pobre y vulnerable e impulsa la agricultura sostenible y busca la igualdad de género, el desarrollo de la actividad agraria y la masificación de las TIC; iii) el Plan de gobierno 2011-2016, que consideró para el sector agrario asistencia técnica, información de mercados, innovación tecnológica, infraestructura productiva y facilidades para la organización empresarial; y iv) la política general de gobierno hacia el bicentenario 2016-2021, que propuso incrementar la rentabilidad y competitividad agraria, e integrar al pequeño productor al mercado.

### **2. Alineación con los objetivos de la Estrategia de País y Corporativas del BID**

Al momento de la aprobación, el objetivo de desarrollo se alineó completamente con la EBP 2012-2016, que tuvo como objetivo contribuir a cerrar las brechas económicas y sociales entre zonas urbanas y rurales, y apoyar el incremento de la productividad de la economía. En particular, el proyecto se alineó con el objetivo estratégico de incrementar los niveles de los ingresos rurales y con las áreas de diálogo de género y diversidad. Por su parte, la EBP 2017-2021 propuso apoyar al país para lograr un crecimiento sostenido que fomentara los avances sociales en un contexto de sostenibilidad ambiental. El proyecto se alinea parcialmente con el objetivo estratégico de sostenibilidad ambiental y cambio climático con énfasis en recursos hídricos, gestión ambiental y agronegocios.

El proyecto también estuvo alineado con el documento Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales, el cual prioriza la modernización de los sistemas de información a los que acceden los productores a través de la línea de fomento a la provisión de infraestructura rural y servicios agropecuarios dirigidos a mejorar la competitividad del sector. Además, el proyecto se enmarcó en los objetivos de financiamiento para 2012-2015, establecidos en el noveno aumento general de recursos del Banco y es consistente con la actualización de la estrategia institucional 2010-2020, que aborda los desafíos de exclusión social y desigualdad, los bajos niveles de productividad e innovación, y la escasa integración.

### **3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo (lógica vertical)**

En general, los productos del proyecto están asociados a los resultados y objetivos asociados. El programa espera i) mejorar la calidad de la información estadística para la toma de decisiones de política agropecuaria mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de entidades y agentes del sistema integrado de estadística, la implementación de un sistema de estadísticas probabilísticas periódicas y la armonización del sistema de evaluaciones mensuales de la dinámica agropecuaria (EMDA); y ii) mejorar las decisiones de producción y comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios mediante la realización de estudios de preparación detallada de concurso y monitoreo de contratos de proveedores de información, la realización de aportes

## 5. RELEVANCE

complementarios para la operación de emprendimientos preidentificados y la institucionalización del apoya al uso de las TIC en la agricultura desde el MINAGRI. Todo lo anterior contribuyendo así a mejorar la calidad, pertinencia, confiabilidad y disponibilidad de la información agraria en el país, con el fin de mejorar la calidad de las políticas agrícolas y los ingresos de los agricultores. En general, la lógica vertical del proyecto adquirió mayor coherencia durante la elegibilidad y con el cambio de algunos productos, pues mejoró la cadena causal entre productos y resultados para alcanzar los objetivos del proyecto.

El PCR menciona que, si bien el diseño del PIADER se sustentó en estudios técnicos e institucionales vigentes en su momento, algunos elementos del diseño no contaron con un análisis y estudio profundo que permitiera precisar la estrategia y las acciones del proyecto adecuadas para el logro de los resultados. Algunos de estos elementos son:

- i. Alcance del marco de muestreo del IV CENAGRO 2012: un mayor análisis de la metodología del marco muestral del IV CENAGRO y su compatibilidad con la opción metodológica del MINAGRI de incorporar el uso de marcos de área para el muestreo aleatorio de la ENA. Según el PCR, la propuesta de utilizar el marco de muestreo del censo no resultó viable para tal propósito por constituir básicamente un marco de lista. El MINAGRI consideró fundamental utilizar la ventaja metodológica de un marco muestral múltiple para mejorar las estadísticas agropecuarias.
- ii. Experiencia del INEI en la aplicación de marcos de área en encuestas agropecuarias. El proyecto no analizó profundamente las capacidades técnicas y operativas disponibles en el INEI para implementar la ENA con una nueva metodología. El INEI -responsable de ejecutar la ENA- tenía experiencia en encuestas agropecuarias basadas en el uso de marcos muestrales de lista de unidades agropecuarias del IV CENAGRO, pero tenía experiencia limitada en la aplicación de un marco muestral múltiple, especialmente en marcos de área.
- iii. Participación del INEI como ejecutor del proyecto. El diseño no consideró las capacidades técnicas y factores institucionales y de economía política relacionados con los intereses y perspectivas del INEI y MINAGRI en materia de producción y uso de estadísticas agropecuarias, así como los niveles de complementariedad técnica e institucional entre ambas entidades. Lo anterior hubiera permitido definir la factibilidad de incorporar al INEI como ejecutor del proyecto, y potencialmente hubiera agilizado la coordinación y ejecución entre ambas entidades del componente 1 del proyecto.

En resumen, los objetivos del proyecto están alineados con las necesidades de desarrollo del país y son consistentes con la EBP en el momento de la aprobación, la lógica vertical es en general coherente pero el diseño del programa no se alineó completamente con las realidades del sector lo que dificultó la identificación de actividades y acciones claves para lograr los productos y objetivos del proyecto. Con base en esta información, OVE está de acuerdo con la calificación del PCR para este componente de *Satisfactory*.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Calificación de la administración en efectividad

El PCR fue preparado y evaluado usando los Lineamientos de 2020. El PCR asignó una calificación de *Unsatisfactory* a la efectividad del proyecto. OVE concuerda con esta calificación dado que no se alcanzaron los objetivos propuestos.

### 2. Fecha límite para aceptación de modificaciones

El Proyecto fue aprobado en septiembre de 2014 y alcanzó elegibilidad en agosto del 2016. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios a la matriz de resultados hechos hasta 60 días después de que el proyecto alcanzó la elegibilidad son formalmente aceptados. Por lo tanto, el PMR enero-diciembre de 2016 será tomado como referencia en esta validación. El proyecto no tuvo

## 6. EFFECTIVENESS

restructuraciones formales y la matriz de resultados no sufrió modificaciones 60 días después de que el proyecto alcanzó elegibilidad. El PMR+60 excluye algunos indicadores de producto e introduce nuevos con el fin de asegurar una mayor efectividad en el logro de los resultados y objetivos del proyecto. Como se mencionó antes, OVE tomará en cuenta los avances en los objetivos específicos planteados en el PCR siendo estos coherentes con el objetivo general del proyecto.

### 3. Evaluación por objetivo

#### **Objetivo 1: Mejorar la calidad de la información estadística agropecuaria para el diseño de políticas públicas para el sector**

Para medir el avance en este objetivo se contemplaron dos indicadores listados en la tabla de abajo. El PCR indica que los resultados esperados bajo este objetivo no se lograron debido a que los productos relacionados, las encuestas ENA y las encuestas periódicas de costos (ESCO), no se ejecutaron. Varios de los productos para la construcción de la infraestructura estadística necesaria para aplicar la ENA se terminaron entre el 2018 y 2019. Se elaboró un cronograma para ejecutar la ENA en 2020, pero debido a precisiones técnicas por resolver con el INEI y la pandemia de COVID-19, no se ejecutó hasta el cierre del proyecto. Cabe indicar que el MINAGRI solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) una extensión del periodo de ejecución del proyecto por 24 meses adicionales, pero ello no fue aprobado.

El PCR resalta que, si bien el proyecto no alcanzó ninguno de los resultados previstos con la inversión realizada, sí ha logró incorporar en el MINAGRI las capacidades para realizar estimaciones de superficies cultivadas y para monitorear las variables de la dinámica agraria del país usando teledetección satelital. El proyecto facilitó la obtención de las imágenes satelitales, la adquisición de la tecnología, el conocimiento para su procesamiento y la construcción del marco maestro de muestreo, que son los insumos esenciales de esta capacidad. Todo ello a partir de la construcción del marco muestral múltiple.

El logro promedio de resultados para el objetivo 1 es de 0% y por lo tanto su calificación es *Unsatisfactory*.

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	Alcanzado (0-1)
1.0 % del área agrícola nacional con información de producción y área sembrada obtenida con base en encuestas probabilísticas	0%	100%	0%	0%	0,00
1.1 Productos agrícolas que cuenta con información de costos recolectada con encuestas probabilísticas	0	6	0%	0%	0,00

#### **Objetivo 2: Mejorar las decisiones de producción y comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios**

Para medir el logro de este objetivo específico, se consideró, en primer lugar, el número de productores adicionales que adoptan TIC para acceder a información de precios de mercado. La meta de dicho indicador no fue alcanzada al solo lograr que 47 mil agricultores tuvieran algún tipo de información. Según el PCR, la implementación del uso de las TIC para facilitar información de precios de productos y de mercado fue restringida, tanto porque esta actividad tuvo poco tiempo efectivo de ejecución como porque fue afectada por la crisis de la COVID-19 desde mediados de marzo de 2020 hasta el cierre del proyecto en agosto de 2020. En cuanto a los indicadores 2.1 y 2.2, se indica que su medición no fue posible debido a que no se recogió la información relevante de estas categorías de análisis.

## 6. EFFECTIVENESS

Finalmente, el PCR comenta que los indicadores de resultado 2.3 y 2.4 no se alcanzaron porque el tiempo de implementación del servicio de información para los productores fue muy corto (alrededor de 6 meses y estuvo programado para 3 años). En Cusco, la provisión del servicio se inició a fines de 2019 debido a actividades preparatorias como el desarrollo de la plataforma tecnológica, marketing, etc. En Junín, Piura y San Martín, el servicio inició solo hasta 2020. De acuerdo con el PCR, la pandemia de la COVID-19 afectó el acceso al mercado de los productores desde mediados de marzo de 2020 hasta el cierre del proyecto. Dado que la implementación no se finalizó, no fue factible realizar la evaluación contrafactual del piloto en Cusco para medir los indicadores de resultado sobre productores de papa y maíz que hubieran recibido mensajes de texto vía telefonía celular sobre los precios de los productos seleccionados y de insumos.

De acuerdo con lo anterior, el logro promedio de resultados para el objetivo 2 es de 8% y su calificación es *Unsatisfactory*.

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	Alcanzado (0-1)
2.0 Número de productores adicionales que adoptan TICs para acceder a información de precios de mercado	0	120.000	47.000	39%	0,39
2.1 % de mujeres jefes de hogar que adoptan TICs para acceder a información de precios de mercado	0%	10%	0,00	0%	0,00
2.2 % de productores indígenas que adoptan TICs para acceder a información de precios de mercado	0%	20%	0%	0%	0,00
2.3 Diferencia en porcentaje de productores beneficiarios comparados con grupo control que realizan transacciones comerciales	0%	12%	0%	0%	0,00
2.4 Diferencia en el precio obtenido por la comercialización de productos agrícolas entre grupo de beneficiarios y control	0%	14%	0%	0%	0,00

### 4. Productos

Con relación a los productos de la operación, de los 17 productos programados en el Componente 1, 8 cumplieron el 100% de la meta, 2 productos alcanzaron el 50% y 7 productos no se ejecutaron (0% de la meta). Por su parte, de los 6 productos programados en el componente 2, 2 cumplieron el 100% de la meta, 2 tuvieron avances menores a lo previsto y 2 no se ejecutaron (0% de la meta). En general, el logro promedio de los productos del proyecto fue de 51%.

Basado en la calificación de *Unsatisfactory* en los objetivos 1 y 2, OVE está de acuerdo con el PCR en la calificación general de efectividad de *Unsatisfactory*.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

El PCR no presenta una actualización del análisis costo-beneficio realizado en el diseño debido a que el proyecto no logró los resultados propuestos. Sin embargo, se presenta una aproximación de evaluación costo efectividad de la inversión en la infraestructura estadística para implementar las encuestas probabilísticas del MINAGRI, relativa al uso del marco de muestreo desarrollado por el PIADER.

El MINAGRI decidió utilizar un marco muestral múltiple (conformado por un marco de lista de explotaciones agropecuarias grandes y un marco de área de la superficie agrícola del país) para desarrollar el marco maestro de muestreo, en lugar de utilizar solo el marco de lista tomado del IV

## 7. EFFICIENCY

CENAGRO 2012. El análisis indica que el objetivo común de ambos marcos de muestreo es definir el marco maestro para seleccionar las muestras de las encuestas agropecuarias, base para mejorar el sistema de estadísticas agrarias del país. Por lo tanto, se consideró como efecto esperado de ambos marcos medir el número de las unidades agropecuarias existentes y el tamaño de la superficie agrícola del país, siendo esta la referencia básica para el muestreo.

El análisis calculó el costo de actualización del marco de lista del IV CENAGRO en el 2020 (la última actualización fue en 2012) para lo cual consideró dos escenarios. El primero utilizó el mismo número de unidades agropecuarias (UA) (2,26 millones) y el tamaño de la superficie agrícola (7,12 millones de hectáreas) calculadas por el IV CENAGRO 2012; el segundo consideró la superficie agrícola estimada por el marco muestral múltiple del MINAGRI (11,6 millones de hectáreas) y el número de UA que se encontrarían en ella (3,6 millones, usando el promedio de hectáreas por unidad agropecuaria del CENAGRO, que es 3,2 ha).

De acuerdo con lo anterior, el PCR asegura que el uso del marco muestral múltiple fue más costoefectivo, porque el costo por hectárea de superficie agrícola es de 0.41 dólares, comparado con el costo que resultaría de actualizar (construir) el marco muestral usando la superficie calculada por el IV CENAGRO, que es de 1.74 dólares, y usando la superficie calculada por el marco muestral del MINAGRI que es 1.71 dólares por Ha. Además, el costo de actualización por unidad agropecuaria era de 1.30 dólares, menor al costo de actualizar el marco muestral con las características del IV CENAGRO (5.48 dólares por UA, en los dos escenarios).

Sin embargo, dado que el proyecto no alcanzó los resultados programados con la inversión realizada y por lo tanto no se pudieron calcular los efectos y/o beneficios del programa y, teniendo en cuenta la calificación de alerta registrada en los últimos dos PMR, OVE está de acuerdo con la calificación de eficiencia del PCR de *Unsatisfactory*.

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Riesgos a la continuación de resultados

Dado que los resultados previstos por el proyecto no fueron alcanzados, no es posible evaluar los factores que incidirían sobre su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, ni tampoco se podrían determinar las posibles acciones de mitigación de los riesgos que afectarían dicha sostenibilidad.

El PCR resalta que la sostenibilidad de la inversión en bienes y servicios para implementar las encuestas probabilísticas como el marco muestral maestro, las imágenes satelitales, el desarrollo tecnológico, etc., depende de la capacidad del MINAGRI para mantener su vigencia operativa y utilidad en los procesos estadísticos y de información. En particular, se esperaba que el MINAGRI pudiera sostener las capacidades desarrolladas para monitorear cultivos, y otras variables del sector, a través de tecnologías de teledetección para eventualmente aplicar la ENA. De igual manera, la sostenibilidad de los servicios de difusión de información de precios y de mercado a los pequeños y medianos agricultores, todas actividades parte del componente 2, dependía del MINAGRI para mantenerlos operativos en el tiempo.

De acuerdo con información de la Unidad Ejecutora del proyecto, el MINAGRI ha continuado con la implementación de las actividades del proyecto (concretar la ejecución de las encuestas probabilísticas agropecuarias, mantener los servicios de información a los agricultores y continuar el uso de la teledetección para monitorear los cultivos) con recursos ordinarios. Lo anterior permitiría potencialmente el alcance de los resultados previstos y reducirían los riesgos que podrían afectar la sostenibilidad de los productos alcanzados durante el periodo del contrato de préstamo.

### b) Desempeño de las salvaguardias

De acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID, el proyecto fue catalogado como “Categoría C”. Según el PCR, no se identificaron temas que necesitaran un análisis

## 8. SUSTAINABILITY

específico durante la preparación del proyecto para mitigar y monitorear el impacto ambiental de la operación.

Dado que los resultados esperados no fueron alcanzados, no es posible evaluar su sostenibilidad y, por lo tanto, OVE está de acuerdo con la calificación de *Unsatisfactory* de la administración.

Sustainability rating:	Unsatisfactory
------------------------	----------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El desempeño del Proyecto en su conjunto fue *Highly Unsuccessful*, como resultado de una calificación de *Satisfactory* en Relevancia y *Unsatisfactory* en Efectividad, Eficiencia y Sostenibilidad.

Outcome rating:	Highly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

La administración calificó el desempeño del Banco en la etapa de diseño y ejecución como parcialmente insatisfactorio.

- a. *Quality of preparation*: en la fase de diseño, el Banco se basó en información de contexto disponible y en la realización de estudios para sustentar y dimensionar el alcance del proyecto. Sin embargo, hubo algunas falencias durante el diseño como i) la falta de un análisis sobre el alcance metodológico del marco de muestreo del IV CENAGRO 2012 y su compatibilidad con los criterios metodológicos del marco muestral requerido por el MINAGRI para la ENA; ii) la falta de un análisis cuidadoso sobre las capacidades reales, técnicas e institucionales de las entidades involucradas en el desarrollo del programa, en particular, de las capacidades técnicas y experiencia del INEI para implementar una nueva metodología de diseño muestral en la ENA; iii) la definición de un arreglo institucional que permitiera un mayor compromiso y coordinación que facilitara la ejecución como considerar al INEI como co-ejecutor del proyecto.

Quality of preparation rating: *Unsatisfactory*.

- b. *Quality of implementation*: el Banco acompañó a la unidad ejecutora a través de los mecanismos de supervisión y de gestión establecidos y con asesoría en aspectos financieros y de adquisiciones. Además, brindó asistencia técnica, a través de consultores, y facilitó la participación en talleres internacionales para transmitir conocimiento y experiencias similares al equipo del proyecto. No obstante, las acciones implementadas no fueron suficientes para agilizar la ejecución del proyecto, en particular, para mitigar los factores restrictivos relacionados con la ejecución de la ENA y los factores institucionales y administrativos relacionados con el funcionamiento de la UEGPS que incidían sobre la ejecución del proyecto. La dinámica que desencadenó la frágil capacidad de gestión de la UEGPS, a nivel institucional en el MINAGRI, así como los aspectos de coordinación con el INEI, superaron el esfuerzo realizado por el Banco.

Quality of implementation rating: *Partly unsatisfactory*.

OVE no concuerda con la calificación del PCR y asigna una calificación de *Unsatisfactory* al desempeño del Banco en el proyecto teniendo en cuenta la calificación de *Unsatisfactory* en calidad a la entrada y *Partly Unsatisfactory* en implementación.

Bank's performance rating:	Unsatisfactory
----------------------------	----------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR describe varios factores por los que califica el desempeño del organismo ejecutor como *Unsatisfactory*. Entre ellos se encuentran:

- i. El cambio de la unidad ejecutora al inicio del programa afectó la puesta en marcha de la ejecución del PIADER. La conformación de la nueva Unidad Ejecutora para la Gestión de Proyectos Sectoriales (UEGPS) y del Comité de Gestión, la elaboración del MOP, la firma del Convenio Marco de Colaboración Interinstitucional con el INEI y los atrasos en la designación del personal clave de la UEGPS y de la UCP-PIADER, el aprendizaje de las reglas y procedimientos de gestión del proyecto, más el cumplimiento de otras condiciones generales previas, afectaron el arranque del proyecto. La elegibilidad para el primer desembolso se dio el 1 de agosto de 2016, es decir, 18 meses después de la firma del contrato original de préstamo.
- ii. La baja capacidad de gestión de la unidad ejecutora afectada por varios factores como la alta rotación de los directores ejecutivos (la UEGPS tuvo 7 directores diferentes durante el periodo de ejecución del proyecto) y su debilidad en la planificación y programación financiera, lo que a su vez afectó los procesos de gestión y de adquisición.
- iii. La baja capacidad de acción de la Unidad Coordinadora del proyecto (UCP) quien era el interlocutor técnico de la UEGPS con las partes involucradas, debido a la propia dinámica de gestión de la UEGPS.
- iv. El proceso de adquisiciones del PIADER fue lento y burocrático debido a la baja capacidad de gestión de la UEGPS, al esquema de organización y funciones en la ejecución del proyecto o a la intervención de otras áreas de línea del ministerio que debían emitir opinión técnica. En general, la UEGPS cumplió las políticas de adquisiciones del Banco, aunque en algunos casos éstas no fueron tomadas en cuenta, como fue el caso del convenio específico con el INEI y la demora en las actualizaciones regulares del plan de adquisiciones.

OVE está de acuerdo con la calificación del PCR de *Unsatisfactory*.

Borrower's performance rating:	Unsatisfactory
--------------------------------	----------------

## 12. LESSONS LEARNED

La sección de lecciones aprendidas del PCR presenta hallazgos y recomendaciones relevantes para la implementación de proyectos relacionados y están acorde con los obstáculos presentados a lo largo del diseño y ejecución del PIADER. Entre las principales se encuentran:

- i. En la etapa de preparación de un proyecto es recomendable analizar el alcance metodológico de los productos o instrumentos que se encuentran disponibles y que se proponen utilizar como base o sustento para generar otros productos, con el fin de determinar su compatibilidad con los criterios metodológicos que se han considerado en los nuevos productos.
- ii. La propuesta de poner en práctica nuevas metodologías estadísticas en un determinado ámbito, requiere examinar previamente cuáles son las capacidades reales, técnicas e institucionales, que tienen todas las entidades involucradas en su desarrollo y aplicación.
- iii. En general, la puesta en marcha de una metodología estadística compleja, por su propia naturaleza y en un ámbito con poca experiencia, requiere dimensionar el alcance del proyecto en el periodo de ejecución y, sobre todo, definir una estrategia de implementación que asegure su incorporación progresiva en la práctica regular del trabajo, pero de manera efectiva.
- iv. La estabilidad en el cargo de los directores de las unidades ejecutoras es muy importante para evitar la discontinuidad en los procesos y decisiones técnicas y administrativas sobre la ejecución del proyecto, pues esto, en general, afecta el logro de las metas.

## 12. LESSONS LEARNED

- v. La participación de terceras partes en la implementación de actividades de un proyecto, sobre todo si estos son órganos especializados y con peso institucional, puede ser de alto beneficio para alcanzar los productos y resultados esperados; sin embargo, esto también puede generar restricciones a la ejecución y al logro de las metas si no se adoptan reglas claras de participación.
- vi. La definición de responsabilidades y mecanismos de vinculación y de coordinación entre la parte técnica y la parte operacional del proyecto debe estar bien establecida para asegurar fluidez y efectividad en la ejecución, considerando los requerimientos prioritarios del principal cliente del proyecto.
- vii. En el marco del sistema estadístico nacional es importante que las entidades involucradas definan un enfoque estratégico que asegure el alcance de las prioridades nacionales en materia estadística. Una de estas estrategias es la elección de una única metodología nacional para un determinado tema y la creación de capacidades para su aplicación, con el fin de generar una mayor predictibilidad en la difusión y uso de resultados, así como un manejo más eficiente de recursos y mayores posibilidades de sostenibilidad de la operación estadística.
- viii. Tanto el proceso de adquisiciones —esto es, el seguimiento de las normas y procedimientos del Banco que rigen el contrato de préstamo— como las reglas establecidas en el MOP constituyen elementos críticos para el éxito de la ejecución de los proyectos. Para asegurar un buen desempeño en esta gestión, es recomendable que el equipo responsable de adquisiciones tenga amplia experiencia y esté debidamente capacitado; además, es deseable que el equipo tenga estabilidad en el cargo para ganar especialidad en las tareas de adquisiciones del proyecto.
- ix. La gestión financiera del proyecto y especialmente la planificación financiera, se debe desarrollar de acuerdo con los procedimientos establecidos por el BID en los instructivos para los desembolsos y los informes financieros y de auditoría.
- x. Se recomienda profundizar el análisis de factores técnicos e institucionales durante la formulación del proyecto para identificar potenciales riesgos.

## 13. QUALITY OF 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 documento presenta una descripción transparente sobre las falencias del diseño original y los arreglos institucionales del programa, así como los obstáculos de implementación a lo largo del periodo. El PCR explica los cambios que sufrió la matriz de resultados en términos de productos antes del plan de arranque, precisa objetivos específicos alineados con el objetivo general y las acciones del programa y presenta un análisis de lógica vertical coherente. Si bien no logra realizar un análisis costo beneficio para la sección de eficiencia, se esfuerza por brindar una aproximación del costo-efectividad de la infraestructura estadística financiada por el proyecto. El documento presenta una discusión pertinente sobre la sostenibilidad del proyecto y las lecciones aprendidas y recomendaciones.

PCR quality rating:

Good

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Acompañamiento a las reformas para incrementar la productividad en el Perú			
	<b>Oldest</b>			<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	PE-L1223	Planeado, pero no solicitado por el GoP <sup>1</sup>		
<b>Loan number(s)</b>	4714/OC-PE	ND		
<b>Amount Approved</b>	US\$100,000,000	ND		
<b>Lending Instrument</b>	PBP (tramo I)	PBP (tramo II)		
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República del Perú			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP)			
<b>Sector/Subsector</b>	RM-ETI			
<b>Year of Approval</b>	2018	2019		
<b>Original Closing date</b>	31-Enero-20	12-Jun-20		
<b>Actual Closing date</b>	31-Enero-20	12-Jun-20		
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	IDB US\$100,000,000		IDB US\$100,000,000	
<b>Loan/Grant</b>	US\$100,000,000		US\$100,000,000	
<b>Co-financing</b>	US\$00,000,000		US\$00,000,000	
<b>Cancelled amount</b>	N/A		US\$00,000,000	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Unsuccessful</b>	Unsuccessful
<b>Relevance</b>	3 Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	1 Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	N/A	N/A
<b>Sustainability</b>	3 Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Odette Maciel	
<b>Reviewed by:</b>	César Bouillón	

<sup>1</sup> Según el PCR, el gobierno decidió no proceder con el PBP correspondiente al tramo II.

### 3. PROJECT OBJECTIVES

#### Objetivo General:

Apoyar al GOP a incrementar la productividad de la economía.

#### Objetivos específicos:

1. Mejorar la calidad del factor productivo laboral.
2. Mejorar las políticas públicas laboral, productiva y tributaria para promover una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos.

El objetivo general y los objetivos específicos son consistentes en el documento de préstamo y contrato, así como con el reporte de terminación proyecto (PCR).

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. Áreas de política del Proyecto: (*cubiertas por la primera y segunda operación*)

**Componente II: Mejorar las habilidades de la fuerza laboral.** Políticas orientadas a mejorar el sistema de Formación para el Trabajo (FT).

- a) Mejorar la calidad y pertinencia de la FT. Promoviendo el desarrollo de las Instituciones de Educación Técnica de Excelencia (IDEX) y de los Consejos Sectoriales de Competencia (CSC).
- b) Mejorar la información para la toma de decisiones sobre educación. Promoviendo el fortalecimiento de Ponte en Carrera (PEC).
- c) Mejorar la convalidación de conocimientos en el sistema educativo y la portabilidad de los aprendizajes. Promoviendo el desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

**Componente III. Mejorar las políticas de mercado laboral y la capacidad para fiscalizarlas.**

Políticas orientadas a mejorar la legislación laboral y a fortalecer a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

- a) Mejorar la legislación laboral. Promoviendo una propuesta de reforma que permita dinamizar el mercado laboral.
- b) Mejorar la capacidad de fiscalización de la SUNAFIL.

**Componente IV. Mejorar las políticas de desarrollo productivo.** Políticas orientadas a mejorar la extensión empresarial y tecnológica, y de acceso a compradores institucionales.

- a) Mejorar las políticas de extensión empresarial. Promoviendo la implementación de un nuevo programa nacional para incrementar la productividad y las ventas de las mi micro y pequeñas empresas (MYPE),
- b) Mejorar las políticas de acceso a compradores institucionales. Promoviendo la reformulación de Compras MyPerú.

**Componente V: Mejorar las políticas tributarias y la capacidad para fiscalizarlas.** Políticas orientadas a simplificar el régimen tributario y fortalecer a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT).

- a) Simplificar el régimen tributario. Promoviendo una reforma de los regímenes especiales.
- b) Incrementar la capacidad de fiscalización y recaudación de la SUNAT. Promoviendo el uso de los Comprobantes de Pago Electrónicos (CPE), la incorporación de la ciencia de datos en la labor fiscalizadora, etc.

**Componente VI: Facilitar la coordinación interinstitucional.** Promueve la implementación de políticas orientadas a asegurar la alineación y complementariedad de los esfuerzos sectoriales para incrementar la productividad.

- a) Desarrollar una hoja de ruta de mediano plazo y generar la capacidad institucional para su adecuada implementación. Promoviendo el desarrollo del Plan Nacional de Competitividad y

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

Productividad 2019-2022 y el fortalecimiento del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF).

##### **2. ¿Existieron cambios en el diseño del proyecto después de la aprobación?**

La operación PE-L1223 (tramo I) alcanzó elegibilidad en marzo de 2019 y no tuvo reformulaciones formales. No obstante, el programa se conformaba también por un segundo PBP el cual se vinculaba técnicamente y profundizaría sobre los compromisos de la PE-L1223. Ese segundo PBP no fue solicitado por el gobierno y, con ello, la serie quedó truncada y su alcance y lógica vertical se vieron afectadas.

En conformidad con los lineamientos de los reportes de PCR 2020, para propósitos de esta validación, son válidos los cambios realizados en la matriz de resultados hasta mayo de 2019 (60 días después de elegibilidad de la operación PE-L1223).

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alineación con las necesidades de Desarrollo del país.**

**La serie programática, en su fase de diseño y durante el desembolso del PBP (tramo I), estuvo alineada con los objetivos de desarrollo del país y con las prioridades de gobierno. No obstante, el segundo PBP (tramo II) finalmente no fue solicitado por el gobierno.**

Los objetivos del programa fueron "mejorar la calidad del factor productivo laboral" y "mejorar las políticas públicas laboral, productiva y tributaria para promover una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos". En relación con el capital humano y factor productivo laboral, al momento de diseño de la operación, los indicadores indicaban la baja calidad de la educación (Lavado, et. al. 2014) y la limitada articulación entre la oferta formativa y las necesidades del mercado laboral (según datos del Ministerio de Educación, 2017). Al respecto, el GOP estaba impulsando el modelo IDEX para la educación superior técnica, se habían desarrollado experiencias piloto de CSC, e inició el diseño de un MNC. El PBP abona sobre estos elementos.

Por otro lado, Perú ha venido mostrando indicadores de baja productividad, relacionados con la elevada informalidad (la cual representa el 59% de las empresas y el 73% de los trabajadores del país) y con el enanismo empresarial que impide operar con las economías de escala de las que gozan las empresas más grandes (las MYPE representan el 98.5% de las empresas formales y muestran una productividad menor al 50% que la de las grandes empresas) (Fuente: Propuesta de Préstamo). En este sentido, el GOP, a través del Ministerio de Producción (PRODUCE), inició un programa para promover la expansión empresarial mediante Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) y creó el programa nacional "Tu Empresa". Además, desde 2017 el GOP ha buscado fortalecer la SUNAFIL en sus actividades de fiscalización de las políticas de mercado laboral, mediante una ley que la dote de más atribuciones y con el aumento de su presupuesto y el número de inspectores. El PBP también se alinea con estos esfuerzos.

El programa también estuvo alineado con las prioridades del país plasmadas en la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PONC) y en el Plan Nacional de Competitividad (PNC) 2019-2022. Estos documentos desarrollados por el Ministerio de Economía Finanzas (MEF) incluyen objetivos tales como fortalecer el capital humano, crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo, desarrollar un ambiente de negocios productivo, entre otros elementos sobre los cuales la operación del Banco también se alinea. No obstante, el PCR destaca que de las necesidades identificadas en el PONC y PNC se identificaban compromisos a ser implementados en un mediano plazo, por lo que el Programa del Banco originalmente consideró dos tramos constituidos por dos préstamos vinculados técnicamente pero contractualmente independientes. El primero (PE-L1223) fue desembolsado, pero el segundo que profundizaría sobre los compromisos del primero finalmente no fue solicitado por el GoP. El PCR indica que esto se debió a inestabilidad política y

## 5. RELEVANCE

cambios institucionales (cambios de autoridades frecuentes) sumado a la modificación de prioridades de gasto como consecuencia de la pandemia de Covid.

### 2. Alineación con los objetivos de las Estrategias de País y Corporativas del BID

El programa estuvo alineado en la aprobación y cierre con la **Estrategia del Banco (EBP) con Perú 2017-2021 (GN-2889)**. En particular, con el área estratégica de "productividad, con énfasis en mercado laboral, clima de negocios, desarrollo empresarial e infraestructura", en los objetivos de (O1) "apoyar la formalización de la economía", (O2) "apoyar el desarrollo empresarial", y (O3) "fortalecer el clima de negocios". El programa también se vincula con el área estratégica de "Fortalecimiento institucional y provisión de servicios básicos" en el objetivo (O5) de "mejorar la gestión pública", en tanto el programa incluyó apoyo a políticas que apuntan a fortalecer y/o simplificar trámites y regulaciones. Por otro lado, si bien el programa enfatiza acciones de fortalecimiento de la educación técnica superior, la EBP no incluye objetivos específicos en materia educativa, no obstante, el tema se vincula al área de productividad en tanto cubre la formación para el trabajo (FT).

El programa también estuvo alineado con la **Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008)**: 1) dentro del desafío de "Reducir la exclusión social y la desigualdad", al promover el acceso a una FT con calidad y pertinencia, y 2) dentro del desafío de "aumentar la productividad e innovación". Asimismo, se alineó con las áreas transversales de "capacidad institucional y Estado de derecho" (p.e. en lo referente a las políticas de simplificación del régimen tributario) y "género y diversidad" (con productos orientados a cubrir vacíos de información de oportunidades laborales de mujeres e inserción laboral de personas con discapacidad).

A nivel sectorial, la serie se alinea con el **Marco Sectorial de Trabajo (GN-2587-2)**, que destaca actividades enfocadas en la recuperación y generación del empleo, el impulso a la productividad laboral y garantizar que las ganancias se compartan equitativamente, entre otras. La serie también guarda relación con los marcos sectoriales de Respaldo a PyME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-7), de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8) y de Desarrollo de Habilidades.

En términos de la **cartera del Banco en el país**, la operación PE-L1223 estaba vinculada técnicamente con un segundo PBP el cual profundizaba sobre los compromisos de esta operación. Sin embargo, este finalmente no fue solicitado por el GoP. El PCR indica que, a pesar de ello, las acciones de la operación PE-L1223 permitieron establecer un escenario a partir del cual se complementan las actividades de otros préstamos de inversión y CTs y se profundizan en distintas reformas que promovía el programa. Entre las operaciones que complementan el PBP están: PE-L1162 sobre innovación productiva y fomento a PyME (2016, activa), PE-L1227 sobre educación técnica superior (2018, activa), la PE-T1368 de educación superior y productividad, entre otras. El Anexo 3 del PCR presenta un esquema de la lógica horizontal de las operaciones complementarias al PBP.

### 3. Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo (lógica vertical)

**El diseño de la serie programática responde adecuadamente al objetivo general identificado.**

En términos teóricos, la lógica vertical de la serie es sólida, las condiciones de política especificadas para cada componente y operación están claramente relacionadas con los objetivos específicos y resultados esperados, y estos a su vez con el objetivo general cómo se indica en la Figura 1 del PCR (pp.15). Las conexiones están justificadas con evidencia empírica (pp.10-14 y Anexo 1).

En resumen, las condiciones de política vinculadas a mejorar la calidad del factor productivo laboral se orientaron a: mejorar la calidad y pertinencia de la formación para el trabajo (Lavado, et. al. 2014 y 2015), mejorar la información para la toma de decisiones educativas y de carrera (Hastings, et.al. 2018, Chacaltana, et.al. 2015, entre otros) y generar instrumentos para la portabilidad de los aprendizajes. De otro lado, las condiciones de política vinculadas a mejorar la eficiencia en los factores productivos se orientaron a: reducir las limitantes de las políticas de mercado laboral, de desarrollo productivo y tributarias para fomentar la formalización y su fiscalización, así como a

## 5. RELEVANCE

mejorar la coordinación y sinergias entre estas (Ahrens y Bothner, 2019; Crespi y Dutrénit, 2014; entre otros).

En términos de secuencialidad, las condiciones de política se diseñaron de forma complementaria entre los dos préstamos PBP para que, con la primera operación (PE-L1223) los desafíos identificados fuesen abordados con instrumentos formales (p.e. modificación a la Ley Universitaria), ajustes a modelos (p.e. modelo educativo de excelencia), inicio de pilotos (p.e. para promover el empleo y la formalidad), etc.; mientras que con la segunda se profundizara o ampliara el alcance de las reformas apoyadas. No obstante, en la práctica, la alineación de la serie respecto a las realidades del país, así como su alcance y lógica vertical, se vieron afectados en tanto el segundo PBP no fue solicitado por el GOP. Esto es, las condiciones de política del tramo I (PE-L1223) por sí mismas no podrían alcanzar los objetivos planteados para toda la serie. A continuación, se indican, a manera de ejemplo, algunas de las reformas que quedan cortas en su diseño solo con las condiciones de la primera operación (fuente: Contrato de préstamo págs. 4-7 y Propuesta de Préstamo págs. 17-20).

- En torno al Componente 2 (mejorar las habilidades de la fuerza laboral), la primera operación incluyó como condición la elaboración del modelo de excelencia para los institutos tecnológicos públicos y la selección de un instituto por región de parte del MINEDU. Mientras que para la segunda serían la aprobación e inicio de proyectos de inversión pública que apoyaran el desarrollo y fortalecimiento de los institutos.
- En torno al Componente 3 (mejorar las políticas de mercado laboral y la capacidad para fiscalizarlas), la primera operación incluyó el diseño e implementación por parte de la SUNAFIL de un piloto sobre cumplimiento de las normativas laborales para fomentar la formalización; mientras que bajo la segunda se planteó evaluar el piloto y en base a ello desarrollar planes de inspección y asesoría en materia de formalización de los trabajadores.
- Respecto al Componente 4 (mejorar las políticas de desarrollo productivo), la primera operación incluyó la modificación de la política de compras públicas y la elaboración de la normativa para autorizar el uso del modelo NEC (Núcleos ejecutores de compras) a PRODUCE; mientras que la segunda contemplaría la elaboración del reglamento de dicha normativa, lo que abonaría en su implementación.
- Sobre el Componente 5 (mejorar las políticas tributarias y la capacidad para fiscalizarlas), la primera operación incluyó la simplificación del nuevo RUS orientado a micronegocios (reduciendo categorías y el umbral de elegibilidad); mientras que la segunda incluiría el envío del proyecto de ley de la SUNAT al MEF para la simplificación de los regímenes tributarios especiales dirigidos a pequeñas unidades productivas.
- Sobre el Componente 6 (facilitar la coordinación interinstitucional), la primera operación incluye la elaboración por parte del CNCF de un diagnóstico y propuesta sobre ejes prioritarios para impulsar la competitividad y la productividad, así como el inicio de hojas de rutas tecnológicas para al menos dos sectores. La segunda incluiría el inicio de la implementación de las hojas de ruta y un mecanismo de monitoreo basado en indicadores que permitiera evaluar los resultados de la implementación del PNC.

El PCR no profundiza sobre las implicaciones del programa truncado o interrumpido sobre la lógica vertical y la relevancia del programa. En resumen, los objetivos del proyecto, durante la fase de diseño, estaban alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del país. El programa también fue consistente con la EBP al momento de aprobación. La lógica vertical de la serie fue teóricamente fuerte en su diseño, sin embargo, su alcance, alineación con las prioridades del país y lógica vertical se vieron afectados en tanto no se aprobó una segunda operación que profundizaría las reformas apoyadas a través del primer PBP.

Con base en esta información, OVE califica este componente como Parcialmente Insatisfactorio; lo cual difiere de la calificación de la Administración de Satisfactorio.

Relevance rating:	Partly Unsatisfactory
-------------------	-----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Calificación de la Administración en efectividad

El PCR fue preparado con la guía 2020 y OVE evalúa el proyecto con la misma guía. La calificación global de Efectividad otorgada por OVE es Insatisfactoria, la cual coincide con la de la Administración. La calificación a nivel de Objetivos Específicos también coincide entre la Administración y OVE (O1. Insatisfactorio y O2. Insatisfactorio). Se explica el detalle a continuación.

### 2. Fecha límite para aceptación de modificaciones

La primera operación del programa (PE-L1223) alcanzó elegibilidad en marzo de 2019 y no tuvo reformulaciones formales. En conformidad con los lineamientos de los reportes de PCR 2020 son válidos los cambios realizados en la matriz de resultados hasta mayo de 2019. La segunda operación no fue solicitada por el GoP.

### 3. Evaluación por Objetivos

Según las guías de validación de PCRs 2020, se analiza el desempeño del programa completo con base en las metas de la matriz de resultados al final del programa. Como se ha dicho, la serie programática fue descontinuada afectando el logro de los resultados planeados.

#### **Objetivo 1:** Mejorar la calidad del factor productivo laboral.

Para este objetivo la MR contó con un indicador el cual es considerado por OVE (1.1) "número de institutos técnicos públicos (IEST-IDEX) con financiamiento para adoptar el modelo de excelencia". La Administración considera el mismo indicador. El indicador tuvo un logro de 0.29 (i.e. dos de siete institutos planeados). El PCR indica que, entre los factores que explican el desempeño, es que el presupuesto del Programa Nacional de Inversión Educativa cayó en 2020 en 21% en términos nominales, así como su nivel de ejecución de 90% a 60%, explicado en parte por cambios de autoridades, así como por la necesidad de combatir en el corto plazo la pandemia, lo que condujo a que el GoP dejará de priorizar inversión en educación superior técnica.

Las condiciones de política del PBP (p.e. la aprobación y expansión del modelo de excelencia IEST-IDEX, etc.) se asocian directamente a este indicador, pero el PCR no elabora como la no aprobación del segundo préstamo del programa afecta el logro de los objetivos. Si bien, la Administración también destaca que para los dos institutos en los cuales se avanzó, el apoyo clave también provino de otra operación (PE-L1227) que apoya el diseño e implementación del modelo IDEX.

Adicionalmente, el PCR destaca que el indicador a nivel de impacto relacionado con este objetivo ("ingresos anuales promedio de los egresados de los institutos técnicos públicos IDEX" no fue posible de medirse en tanto aún no se cuenta con egresados IDEX.

- ➔ En resumen, debido a un logro de 0.29 en el indicador de este objetivo, la **calificación de OVE es Insatisfactoria**, la cual coincide con la otorgada por la Administración.

Tabla 1. Indicadores relacionados con el Objetivo 1

Resultado	Indicador	Unidad de medida	Valor Línea de Base (2011)	Meta original	Resultado alcanzado (2019)	Ratio alcanzado	Ratio alcanzado (validación)
Indicador 1.1	Número de IEST (IDEX) públicos con financiamiento aprobado para adoptar el modelo de excelencia	Número de institutos	0 (2017)	7 (2020)	2	0.29	0.29
Logro promedio							0.29

## 6. EFFECTIVENESS

**Objetivo 2:** Mejorar las políticas públicas laboral, productiva y tributaria para promover una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos.

Para este objetivo, la Administración planteó en su MR original (+60 días de elegibilidad) cuatro indicadores. Sin embargo, debido a la falta de información de varios de estos (en particular del 2.3 de ventas anuales promedio de MYPE), la Administración propone considerar de forma complementaria para el análisis un indicador originalmente clasificado a nivel de impacto (“Ventas por trabajador promedio anual de las empresas atendidas en los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) repotenciados tras aplicación de las reformas comprometidas por el programa.”). OVE acepta la adición, en tanto el indicador estaba en la MR original y se relaciona con el objetivo analizado.

Así, de los cinco indicadores, dos mostraron avances y superaron sus metas, mientras que tres no presentan información de avance. Respecto al indicador (2.1), la SUNAFIL logró formalizar a más de 100 mil trabajadores, superando la meta de 7 mil. En términos de la atribución, diversas condiciones de política del PBP (repositorio integrado, piloto de formalización, aumento del presupuesto del SUNAFIL, etc.) es factible que abonen en la formalización de trabajadores. La Administración indica que el avance significativo en el indicador se explica por dos factores: i) el programa originalmente planeaba un incremento del presupuesto de 45% pero el incremento fue mayor al 190% entre 2016 y 2020; y ii) se generaron sinergias entre el mayor presupuesto, el desarrollo del repositorio de integrado de inteligencia inspectiva y el nuevo “protocolo para la formalización laboral” aprobado por la SUNAFIL.

Por su parte, el indicador adicional (2.5) de las ventas promedio por trabajador superó la meta planeada. Si bien este resultado se liga a las políticas apoyadas por el PBP en torno a la repotenciación de los CITE, la Administración de forma correcta destaca que el comportamiento del indicador pudiera tener un sesgo de selección en tanto la encuesta fue levantada en septiembre de 2020, momento en que la pandemia ya había impactado la economía y es posible que solo las firmas sobrevivientes hayan participado en la encuesta.

Finalmente, para los indicadores 2.2 y 2.3, en 2019 la Encuesta Nacional de Empresas no incluyó preguntas vinculadas al plan de negocios; ni referentes a la participación en Compra myPerú (si estuvieron incluidas en años previos). Mientras que para el indicador 2.4, originalmente se previó acceder a los datos de la SUNAT, no obstante, estos no son públicos y el equipo no logró contar con dicha información.

En resumen, con un logro promedio de 0.4 la **calificación de este objetivo es Insatisfactoria**.

**Tabla 2. Indicadores relacionados con el Objetivo 2**

Resultado	Indicador	Unidad de medida	Valor Línea de Base (2011)	Meta original	Resultado alcanzado (2019)	Ratio alcanzado	Ratio alcanzado (validación)
Indicador 2.1	Número de trabajadores formalizado por la SUNAFIL gracias al sistema de inspección laboral repotenciado	Número de trabajadores	4,813 (2016)	7000 (2020)	102,311	44.92	1
Indicador 2.2	Porcentaje de MYPE usuarias de servicios de extensión empresarial repotenciados que cuentan con un plan de negocios.	%	37 (2017)	45 (2020)	ND	0	0
Indicador 2.3	Ventas anuales promedio de MYPE participantes en “Compras MyPerú”	Miles US\$	170 (2015)	185 (2020)	ND	0	0

## 6. EFFECTIVENESS

Indicador 2.4	Porcentaje de firmas inscritas en el Nuevo RUS a marzo de 2016, aglomeradas a la izquierda del umbral de ventas de la categoría 3 del Nuevo RUS (entre 12000 y 13000 Nuevos Soles), en comparación con las firmas a la derecha del umbral (entre 13000 y 14000)	%	335 (2016)	100 (2020)	ND	0	0
Indicador 2.5 (adicional)	Ventas por trabajador promedio anual de las empresas atendidas en los Centros de innovación productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) repotenciados tras aplicación de las reformas comprometidas por el programa.	Miles US\$ por trabajador	12.5 (2015)	13.5 (2022)	46.1 (2020)	33.6	1
Logro promedio							0.4

**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 un logro Insatisfactorio en los dos objetivos (O1 y O2). La calificación global coincide con la de la Administración.

Effectiveness rating:

Unsatisfactory

## 7. EFFICIENCY

Efficiency rating:

N/A

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Riesgos de sostenibilidad

De manera general, el PCR destaca que el conjunto de reformas multisectoriales apoyadas a través de la operación requiere de un marco temporal extenso debido a su multiplicidad y a la diversidad de actores involucrados (del Estado y del sector privado), lo que implica que los procesos para alcanzar resultados sean prolongados. Dicha característica se enmarca en el PNC (que incluye varios ejes de trabajo abordados por el préstamo) el cual establece un horizonte de 10 años para la consolidación de las reformas. De otro lado, el PCR indica que la ejecución de las reformas, además, se ha enmarcado en el contexto de la pandemia, lo que ha hecho que el GOP ajuste prioridades al menos temporalmente (p.e. en presupuesto de inversión educativa que cayó en 2020). También, destaca que los cambios de autoridades institucionales (aspecto que fue identificado en la etapa de diseño del programa como un riesgo a la sostenibilidad) "se mantiene como riesgo presente y puede tener efecto sobre la sostenibilidad de las intervenciones".

Más allá de estos aspectos, el PCR presenta justificación de la sostenibilidad de diversas políticas apoyadas a través del PBP (tramo I). Si bien las metas no fueron alcanzadas, el PCR describe cómo varias de las líneas de acción apoyadas con el PBP PE-L1223 continúan ejecutándose (a continuación, se resumen). A pesar de ello, el PCR se hubiera beneficiado de un análisis más a fondo y comprehensivo del efecto de la no aprobación del segundo PBP sobre la continuación del proceso

## 8. SUSTAINABILITY

de reforma (es decir, para todas las condiciones de política), así como proporcionar información sobre el status de algunas acciones puntuales que serían desarrolladas en el marco del segundo PBP (por ejemplo, sobre el modelo de gestión, operación y financiamiento de los CITE públicos el cual promovería la participación privada).

Respecto al primer objetivo (mejorar la calidad del factor productivo laboral), el PCR destaca:

- El desarrollo del **IEST-IDEX** como modelo de excelencia de la educación técnica ha tenido algunos avances mediante el préstamo PE-L1227 (aún en ejecución). Cabe destacar que el Banco apoyó los procesos de elaboración de Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva, así como la Política Nacional de Competitividad Productiva, las cuales incorporan el modelo IEST.
- Respecto al programa Ponte en Carrera (**PEC**), está incorporado en el PNC y, con apoyo de la operación del Banco, pasó a estar bajo la órbita del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, aspecto que fortalece su institucionalidad. También hay mejoras en el portal (por ejemplo, la inclusión de indicadores de inserción laboral y percentil de ingresos, etc.) y se observa que las visitas se han mantenido relativamente estables entre 2018-2020 (media de 262 mil anuales).
- Respecto al Marco Nacional de Cualificaciones (**MNC**) su sostenibilidad se ve reforzada mediante la aprobación del Decreto Supremo No. 012-2021 y la comisión multisectorial (incluidos el MINEDU y el MTPE) con carácter de permanente para el seguimiento de la implementación del MNC.
- Los Consejos Sectoriales de Competencias (**CSC**) no ha podido ser replicados a mayor escala (solo tres en funcionamiento), por lo que no es clara su sostenibilidad en el tiempo.

En cuanto al segundo objetivo (políticas públicas para una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos):

- El Decreto que creo el Programa **Tu Empresa** en 2017 establece una vigencia de 10 años; además, el Banco apoya esta línea de trabajo mediante otras operaciones como la PE-L1162 sobre extensión y transferencia tecnológica, incentivos a la innovación de empresas, etc. (en ejecución) y la PE-L1263 sobre modernización tecnológica de MiPyME (en pipeline para 2021)
- **Compras MyPerú** fue incorporado en la PNC y mediante Decreto Supremo de 2021 se le dio carácter nacional con la creación del Programa Nacional Compras a MyPerú en el Ministerio de la Producción, y según su norma tiene una vigencia de 10 años, lo que abona en su sostenibilidad. El reto, no obstante, es que esas normas se traduzcan en la práctica en aumento en cantidad y montos de las licitaciones del programa y en adjudicaciones en provincias más allá de Lima.
- En relación con los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (**CITE**), se prevé la ampliación de la red (i.e. crear nuevos centros en cuatro regiones). Además, el Plan operativo Multianual 2022-2024 prevé mantener la cantidad de servicios prestados en 2020 pero implementar una transición hacia servicios de mayor complejidad. En 2020 los CITES superaron en 35% la meta anual programada de servicios brindados a unidades productivas y en casi 200% de clientes ('Informe de evaluación de implementación POI 2020- ITP Red CITE').
- Las líneas de formalización (**SUNAFIL** y **SUNAT**) también están incorporadas en el PNC. Además, se observa un aumento en el presupuesto de la SUNAFIL que ha pasado de 87 millones de soles a 257 entre 2016 y 2020. De otro lado, las reformas vinculadas a la SUNAT continúan vigentes y algunas, como la ciencia de datos en la identificación de riesgos o la armonización de procesos en el marco de la OCDE se han profundizado (memoria anual 2020 SUNAT). El Banco también apoya estas reformas mediante la operación PE-L1239 (activa) sobre transformación digital.

## 8. SUSTAINABILITY

### b) Desempeño de las salvaguardas

La operación apoya la definición de políticas, normas y otras acciones dirigidas a mejorar la productividad y el fortalecimiento institucional. No financia inversiones de infraestructura u obras, por lo que no se previeron riesgos socioambientales y de acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardias del Medio Ambiente (OP-703), no requiere clasificación.

**Conclusión:** El PCR presenta información clara y concisa sobre la posible continuación de diversas políticas y programas apoyados por el PBP PE-L1223 para ambos objetivos estratégicos; aunque también destaca riesgos de sostenibilidad ante el cambio de autoridades. El PCR se hubiera beneficiado de un análisis más profundo del efecto de la no aprobación del segundo PBP sobre la continuación del proceso de reforma. OVE califica la sostenibilidad como Satisfactoria, lo cual coincide con la calificación de la Administración.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El desempeño del Proyecto en su conjunto ha sido No Exitoso (Unsuccessful), como resultado de un rating Parcialmente Insatisfactorio en Relevancia, Insatisfactorio en Efectividad y Satisfactorio en Sostenibilidad.

La calificación de OVE coincide con la de la Administración en lo global y difiere en la dimensión de Relevancia.

Outcome rating:	Unsuccessful
-----------------	--------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

La Administración calificó el desempeño del Banco como Satisfactorio. OVE coincide con esta calificación. Se destacan en el desempeño del Banco los siguientes elementos:

- i) OVE califica la calidad a la entrada como Satisfactoria. Durante el diseño del proyecto, el diagnóstico del Banco fue adecuado en torno a la baja calidad de la educación, la limitada articulación entre la oferta formativa y las necesidades del mercado laboral y la baja productividad vinculada con la informalidad y el enanismo empresarial. El diseño de la serie (tramos I y II) abona sobre los esfuerzos del gobierno en torno a estos elementos (tales como el modelo IDEX para la educación superior técnica, diseño de un MNC, inicio de un programa para promover la expansión empresarial, el fortalecimiento de la SUNAFIL, etc.). Además, su diseño se alineó con las prioridades del país plasmadas en las PONC y PNC 2019-2022, así como con las prioridades del Banco.
- ii) OVE califica la calidad de la supervisión como Satisfactoria. Durante la ejecución del préstamo, hubo alta rotación de los ministros de educación, de economía y finanzas, y del trabajo (instituciones involucradas en el proyecto); y además se presentó la situación de la pandemia de Covid. No obstante, el Banco proporcionó acompañamiento y asistencia técnica, en algunos casos a través de CTs (por ejemplo, la PE-T1410 de la SUNAFIL), para dar seguimiento y avanzar en los compromisos acordados en la operación y dar continuidad a las reformas. Además, el Banco buscó generar sinergias entre el PBP y otras operaciones del Banco con el fin mejorar la ejecución de las reformas apoyadas. Destacan la PE-L1227 sobre educación técnica superior (en ejecución), la PE-L1162 sobre innovación y fomento a PyME (en ejecución), y la PE-L1263 sobre modernización tecnológica MiPyME (en pipeline para 2021). También hubo acercamiento de parte del Banco con el MEF para aprobar el segundo PBP, si bien este no se concretó. De otro lado, a pesar del seguimiento del Banco a los compromisos de la operación, no contó con algunos informes de avance que serían proporcionados por el MEF, lo que dificultó el seguimiento de indicadores de la matriz de resultados (ver también lecciones aprendidas).

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Según una encuesta realizada a funcionarios del GoP involucrados en el proceso de diseño, aprobación y ejecución del PBP, estos tuvieron una visión positiva del desempeño del Banco (de siete encuestados, cinco lo evaluaron como satisfactorio y dos como muy satisfactoria). Adicionalmente, los funcionarios manifestaron que las reformas impulsadas por el PBP han contribuido o contribuirán a mejorar la calidad del factor productivo (fuente: PCR).

*Calificación OVE: Satisfactorio*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

De la información en el PCR se entiende que el desempeño de las contrapartes fue positivo en el momento de diseño, pero menor una vez desembolsado los fondos.

Se destaca que el GoP, a través del MEF, tuvo un rol activo durante la preparación de la operación (primera de la serie programática), asegurando la coordinación adecuada con los sectores involucrados, lo cual, a estima de la Administración, "contribuyó a que las condiciones de política fueran cumplidas en tiempo y forma".

No obstante, una vez desembolsado los fondos, en un contexto de alta rotación de autoridades en todos los sectores y ante la crisis de Covid, el interés del gobierno en la continuidad de la serie disminuyó, lo que a su vez mermó la recolección de datos e información necesaria para la matriz de resultados. De otro lado, el GoP ha continuado con acciones relacionadas a las reformas apoyadas a través de esta operación.

OVE considera el desempeño de la contraparte como Parcialmente Insatisfactorio, lo cual difiere de la calificación otorgada por la Administración de Satisfactorio.

*OVE rating: Parcialmente Insatisfactorio*

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR presenta hallazgos y recomendaciones en torno a las dimensiones técnico-sectorial, organizativa-gerencial y de procesos y actores públicos (dimensión fiduciaria no relevante para los PBL). Las recomendaciones de la Administración se derivan de los hallazgos del programa y son accionables. Destacan los siguientes elementos:

- **Técnico-sectorial.** Si bien el plan de M&E preveía que el Organismo Ejecutor (el MEF) elaborara informes de avance que permitieran dar seguimiento a los indicadores de resultado. Sin embargo, durante la ejecución del programa esta supervisión no se realizó. Esto, aunado a que no se concretó la segunda operación afectó la evaluabilidad del programa. Recomendación: Definir de manera formal y precisa las responsabilidades del OE referente a recolección y reporte de información. También se sugiere incorporar en la revisión de cartera semestral del Banco con el MEF, los avances en compromisos de evaluabilidad expost de los PBPs aprobados.
- **Organizativa-Gerencial.** El PCR destaca que se generaron desafíos de coordinación interna del Banco (sobre todo cuando hay rotación de especialistas). Recomendación: Para mejora la coordinación interna el PCR sugiere que VPC contribuya de manera activa en el seguimiento y monitoreo de las condiciones de política en las fases posteriores del PBL; mientras que VPS asegure que los especialistas que participen en los PCRs tengan incorporada esta actividad en su plan de trabajo.
- **Procesos y actores públicos.** El involucramiento del MEF sirvió para visibilizar y proteger las iniciativas, lo cual es relevante en un contexto de alta rotación, y contribuyó en su sostenibilidad. Recomendación: Aprovechar la participación del MEF en los PBLs/PBPs para potenciar las sinergias de estos con otros préstamos, así como la continuidad de las iniciativas y reformas.

## 12. LESSONS LEARNED

- En algunos casos, el apoyo brindado mediante CTs apoyó el fortalecimiento institucional de actores clave como el PRONABEC. Recomendación: Apoyar el desarrollo e implementación de las políticas del PBP con proyectos CT.

OVE no identificó recomendaciones más allá de aquellas presentadas en el PCR.

## 13. QUALITY OF PCR

Este PRC cubre todas las dimensiones del desempeño del proyecto.

Se presenta la información que sustenta de forma adecuada la Relevancia del programa en su fase de diseño. La presentación de los objetivos específicos y de la teoría del cambio están explicados de forma resumida y clara y se presenta evidencia. No obstante, si bien el PCR menciona que un segundo PBP que profundizaría en varias de las reformas no fue solicitado por el GoP, el PCR no ahonda respecto a las implicaciones de la serie truncada sobre la lógica vertical y la relevancia del programa en su conjunto.

Los resultados en la sección de Efectividad son analizados con base en los objetivos específicos de la propuesta y contrato de préstamo. No obstante, la evaluabilidad de varios indicadores se vio afectada por la falta de información disponible, lo cual se indica claramente en el PCR. De otro lado, el PCR no elabora sobre cómo la no aprobación del segundo PBP afecta el logro de cada uno de los objetivos.

El PCR explica claramente los mecanismos que abonan en la Sostenibilidad asociada a diversas actividades apoyadas por el primer PBP (PE-L1223) en ambos objetivos específicos. No obstante, el PCR se hubiera beneficiado de un análisis más detallado y comprehensivo del efecto de la no aprobación del segundo PBP sobre el truncamiento o avance de las diversas condiciones de política que el programa cubría, las cuales apoyarían el logro de los objetivos esperados y el proceso de reforma en conjunto.

Las lecciones aprendidas y recomendaciones están basadas en los hallazgos del programa.

PCR Quality Rating:

Fair

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa Multifase de Infraestructura Vial del PPP para la Competitividad-II			
	<b>Oldest</b>	—————	—————→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	PN-L1047			
<b>Loan number(s)</b>	1785/OC-PN-1			
<b>Amount Approved</b>	\$70 millones			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de Inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>	-			
<b>Borrower</b>	República de Panamá			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Obras Públicas			
<b>Sector/Subsector</b>	Transporte			
<b>Year of Approval</b>	2010			
<b>Original Closing date</b>	5 Agosto 2016			
<b>Actual Closing date</b>	5 Agosto 2019			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$100,000,000 (IDB US\$70,000,000, GO PN US\$30,000,000)		US\$ 92,795,847.63 (IDB US\$ 62,795,847.63, GO PN US\$30,000,000)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$70 IDB Loan		US\$62.7 IDB Loan	
<b>Co-financing</b>	US\$0		US\$0	
<b>Cancelled amount</b>			US\$ 7,204,152.37	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Unsuccessful</b>	Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Unsatisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Partly unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Claudia Figueroa	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar P. Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

La propuesta de préstamo indica los siguientes objetivos:

- Objetivo general: incrementar la competitividad, a través de la mejora sostenible del transporte terrestre de carga y pasajeros en los corredores prioritarios de la red vial panameña.
- Objetivos específicos: rehabilitación e implementación de mecanismos permanentes de gestión de mantenimiento y la consolidación del proceso de actualización del MOP.

El contrato menciona el mismo objetivo general, pero plantea objetivos específicos más detallados, siendo los siguientes:

- i. Reducir los costos de transporte y tiempos de viaje, mediante el mantenimiento y rehabilitación de una porción sustancial de los corredores y rutas nacionales prioritarias, que conectan sus centros de producción con mercados locales y externos;
- ii. Preservar el patrimonio vial del país, promoviendo su sostenibilidad, mediante la implantación de nuevos mecanismos permanentes de mantenimiento; y
- iii. Desarrollar las bases de un modelo sostenible de gestión de la vialidad rural que asegure transitabilidad permanente para brindar acceso al mercado, a la educación y a los servicios de salud a las comunidades más aisladas del país a fin de reproducirlo en mayor escala.

El PCR utilizó los objetivos específicos planteados en la propuesta de préstamo, separándolos en tres elementos para efectos evaluativos. OVE está de acuerdo con este enfoque, considerando los siguientes **objetivos específicos**:

Objetivo específico 1: Rehabilitación de la red vial panameña.

Objetivo específico 2: Implementación de mecanismos permanentes de gestión de mantenimiento.

Objetivo específico 3: Consolidación del proceso de actualización del MOP.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. List project components (policy areas for PBLs):

**Componente 1. Ingeniería y administración.** Financió servicios y actividades a cargo del MOP, específicamente: (i) Estudios y diseños de ingeniería (factibilidad económica, técnica y ambiental, diseños básicos de ingeniería de las obras del proyecto y de obras que se financiarían con recursos propios); (ii) Supervisión técnica y ambiental de obras; (iii) Auditoría financiera y evaluación.

**Componente 2. Costos directos.** Incluyó los siguientes aspectos:

1) Contratos integrales de rehabilitación y mantenimiento por estándares en aproximadamente 850 kms. de tramos prioritarios de la red vial nacional, incluyendo su mantenimiento posterior mediante indicadores de estado o por resultados. Cada contrato integral incluyó dos responsabilidades: (i) la rehabilitación inicial de algunos tramos de carreteras, y (ii) el mantenimiento de todos los caminos incluidos en el circuito, durante el periodo del contrato, con acciones definidas y gestionadas por el contratista, con control de indicadores de estado por parte del MOP.

2) Fortalecimiento Institucional para apoyar al MOP a consolidarse como órgano rector del sector, continuando el apoyo iniciado en la primera fase. Incluyó consultorías, equipamiento especializado y capacitación y entrenamiento en los siguientes aspectos: (i) revisión de la estructura y organización del MOP y preparación de una propuesta institucional; (ii) implementación de la estructura propuesta; (iii) desarrollo y acompañamiento de labores de planificación vial; (iv) fortalecimiento del área de ingeniería, específicamente la inspección de obras, mediante capacitación y equipamiento de laboratorios de materiales; y (v) fortalecimiento del área de estudios y diseños con personal técnico y actualización de equipos y software.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

- 3) Proyecto piloto para la rehabilitación de caminos rurales definidos por el MOP, con la no objeción del Banco, una vez ejecutados los estudios técnicos, ambientales y económicos respectivos (financiados por una cooperación técnica (ATN/OC-11670-PN)).

**Cuadro resumen**

Componente	Monto Original BID	%
1. Ingeniería y Administración	9,300,000	13%
2. Costos Directos	56,700,000	81%
2.1 Contratos integrales de rehabilitación y mantenimiento	38,700,000	55%
2.2 Fortalecimiento institucional	3,000,000	4%
2.3 Piloto de caminos rurales	15,000,000	21%
Imprevistos	4,000,000	6%
<b>Total</b>	<b>70,000,000</b>	<b>100%</b>

2. *Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

El diseño del proyecto no tuvo cambios.

#### 5. RELEVANCE

1. *Alignment of project objectives with the country's development needs:*

- Los objetivos del proyecto estuvieron alineados con las necesidades de desarrollo del país durante del diseño y los primeros años de implementación. Tal como explica el PCR y el CPE de Panamá 2015-2019, el mantenimiento de carreteras era un desafío identificado por el Gobierno, debido a restricciones fiscales y de gestión por parte del MOP. El proyecto abarcó estos aspectos apoyando un modelo de mantenimiento por estándares, a través de contratos de rehabilitación con empresas viales del sector privado por niveles de servicios. A nivel más general, como explica el PCR, el plan de gobierno de 2010-2014 identificó el sector logístico como uno de los motores del crecimiento del país. Así la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la red vial eran factores primordiales para desarrollar la industria logística. Asimismo, el PCR explica que el plan de gobierno 2015-2019 priorizó el fortalecimiento institucional del MOP en materia de planificación, gestión, conservación y mantenimiento de la red vial nacional.
- Sin embargo, el proyecto perdió relevancia hacia el final de la implementación. El financiamiento del Banco perdió importancia en comparación con el financiamiento total del MOP y el enfoque del MOP hacia el mantenimiento de carreteras cambió. Tal como explica el CPE de Panamá 2015-2019, el país abandonó la estrategia de mantenimiento por estándares volviendo al financiamiento directo de obras. Esto implicó que el proyecto detuvo su ejecución y, en 2018, se reorientó el saldo remanente a otros proyectos del Banco pero cuyas licitaciones quedaron desiertas, procediéndose al cierre de la operación. Como consecuencia también del cambio en el enfoque, es que se decidió no realizar la fase III del programa planeada inicialmente.

2. *Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:*

- El proyecto estuvo alineado con ambas estrategias del banco con el país (EBP) vigentes durante la vida del proyecto. La EBP 2010-2014 incluyó el sector de transporte entre los sectores prioritarios, señalando que el Banco se enfocaría en mejorar la calidad de la infraestructura vial y su mantenimiento, elementos centrales del proyecto. La EBP 2015-2019 buscó mejorar los servicios logísticos, la eficiencia y conectividad de la infraestructura productiva, a través de reformas institucionales y de la mejora, rehabilitación y mantenimiento de los cambios rurales y carreteras que vinculan los sectores productivos.

3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

## 5. RELEVANCE

- La lógica vertical del proyecto fue en su mayoría sólida, con productos y actividades vinculados directamente con los objetivos del proyecto. Se contemplaron productos para apoyar la rehabilitación y mantenimiento de la red vial, como también productos para apoyar al MOP en materia de gestión y organización interna. Sin embargo, cabe notar que el objetivo 2 se refería a mecanismos **permanentes** de gestión de mantenimiento, aspecto que fue muy ambicioso dado el tipo de intervención. Esto refleja una debilidad la lógica vertical, en el sentido de que, pese al desarrollo de las actividades planificadas, la creación de mecanismos permanentes requiere de otros elementos fuera de la intervención (voluntad política, por ejemplo). Mirado desde otra perspectiva, esto refleja un problema con la definición del objetivo. Tal como explica el PCR en las secciones resumen ejecutivo (pág iv), calificación general (pág 24), y hallazgo 3, el objetivo fue definido de manera muy ambiciosa dada la magnitud y duración del proyecto, lo que refleja también menor alineación con la realidad del país.
- Por otra parte, la modalidad de inversión elegida de obras múltiples, que permite financiar intervenciones que no están completamente definidas inicialmente y que se pensaba financiaría múltiples subproyectos, pareciera no haber resultado especialmente exitosa ya que la gran mayoría de los recursos se utilizó para la rehabilitación de un solo tramo y un puente de la carretera panamericana. Más aún, el PCR explica que se decidió que para futuras intervenciones no se continuaría con esta modalidad, sino que se usaría la de inversión específica.

Considerando la pérdida de relevancia que tuvo el proyecto hacia fines de su implementación debido al cambio en el enfoque del país, OVE no está de acuerdo con la calificación excelente otorgada por la Administración y la baja a satisfactoria.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

La Administración usó las guías de PCR de 2020 y otorgó una calificación insatisfactoria.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

El proyecto obtuvo elegibilidad en julio 2012, con lo cual se aceptan modificaciones a la matriz de resultados hasta septiembre 2012. Se puede observar que se incluyeron tres nuevos indicadores en el PMR de elegibilidad +60 en comparación con la matriz de resultados de la propuesta de préstamo (ver cuadro 1) y se cambió la unidad de medida para dos indicadores. Tanto los nuevos indicadores de resultados como los cambios de unidad de medida son aceptados pues estuvieron dentro del plazo aceptable para modificaciones.

El mapeo entre objetivos específicos e indicadores de resultados no es trivial ya que la matriz de resultados de la propuesta de préstamo y del PMR de elegibilidad +60 días plantean resultados esperados que no coinciden totalmente con los tres objetivos específicos planteados. El cuadro 1 muestra los resultados esperados e indicadores de resultados planteados en el PMR de elegibilidad +60 días:

**Cuadro 1: Resultados esperados e indicadores PMR elegibilidad +60d**

Resultados esperados (outcomes)	Indicadores de resultados
1. Costos de operación incluyendo tiempo de viaje reducido	a) Disminución de los costos de operación vehicular en los caminos rehabilitados (incluido desde la propuesta de préstamo). b) Reducción promedio del tiempo de viaje en los caminos rehabilitados por el Programa, manteniéndose en este nivel tres años después de su intervención (incluido desde la propuesta de préstamo).

## 6. EFFECTIVENESS

2. Patrimonio Vial del País Preservado	c) Estado de Conservación de la Red Vial que se encuentra en buen estado (incluido en el PMR elegibilidad +60d). d) Incremento del porcentaje de la red vial bajo un esquema de mantenimiento rutinario por estándares (incluido en el PMR elegibilidad +60d). e) Implementación de un esquema de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales (incluido en el PMR elegibilidad +60d). f) Condiciones de transitabilidad de la infraestructura vial de la red intervenida por el Programa mejorada (incluido desde la propuesta de préstamo). g) Mejora de la gestión de la conservación vial de las carreteras beneficiadas por el Programa (incluido desde la propuesta de préstamo)
--	---

El PCR mapeó los indicadores de resultados a cada uno de los tres objetivos específicos. El cuadro 2 muestra el mapeo utilizado por el PCR y los comentarios de OVE. Como se puede apreciar al comparar el cuadro 1 y 2, todos los indicadores de resultados utilizados por el PCR fueron incluidos en el PMR de elegibilidad +60 días, aunque mapeados de otra forma. No es clara la relación entre el indicador de resultados vii y el objetivo específico 3. Por otra parte, el indicador vii se calcula en base al IRI, igual que el indicador iii, por tanto, no queda claro cuánta información agrega este indicador.

**Cuadro 2: Objetivos específicos e indicadores de resultados utilizados en el PCR**

Objetivo específico	Indicadores de resultado	Revisión y comentarios OVE
1. Rehabilitación de la red vial panameña	i. Disminución de los costos de operación vehicular en los caminos rehabilitados	Indicador incluido en PMR elegibilidad +60d bajo el resultado esperado de costos de operación. Hace sentido el mapeo al objetivo específico 1.
	ii. Reducción promedio del tiempo de viaje en los caminos rehabilitados por el Programa, manteniéndose en este nivel tres años después de su intervención.	Indicador incluido en PMR elegibilidad +60d bajo el resultado esperado de costos de operación. Hace sentido el mapeo al objetivo específico 1.
	iii. Condiciones de transitabilidad de la infraestructura vial de la red intervenida por el programa mejorada (medido a través del Índice de Regularidad Internacional IRI)	Indicador incluido en PMR elegibilidad +60d bajo el resultado esperado de patrimonio vial. Hace sentido el mapeo al objetivo específico 1.
	iv. Mejora de la gestión de la conservación vial de las carreteras beneficiadas por el programa (medido como el porcentaje de carreteras beneficiadas en buen estado)	Indicador incluido en PMR elegibilidad +60d bajo el resultado esperado de patrimonio vial. Hace sentido el mapeo al objetivo específico 1.
2. Implementación de mecanismos permanentes de gestión de mantenimiento	v. Incremento del porcentaje de la red vial bajo un esquema de mantenimiento rutinario por estándares	Indicador incluido en PMR elegibilidad +60d bajo el resultado esperado de patrimonio vial. Hace sentido el mapeo al objetivo específico 2.
	vi. Implementación de un esquema de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales.	Indicador incluido en PMR elegibilidad +60d bajo el resultado esperado de patrimonio vial. Hace sentido el mapeo al objetivo específico 2.
3. Consolidación del proceso de actualización del MOP	vii. Estado de conservación de la red vial que se encuentra en buen	Indicador incluido en PMR elegibilidad +60d bajo el resultado esperado de patrimonio

## 6. EFFECTIVENESS

	estado (medido como el % de la red en buen estado, con un IRI<=4)	vial. Hace sentido el mapeo al objetivo específico 3.
--	---	---

Además, hubo ajustes en las líneas de base de dos indicadores de resultados como se puede apreciar en el cuadro 3. El PCR explica que la línea de base se recalcó para una nueva muestra consistente con los tramos efectivamente intervenidos por el proyecto (PCR pág.9). Estos cambios son aceptados, pero se aclara que las metas deben ajustarse de manera consistente, de modo de mantener el cambio proporcional esperado al momento de definir el indicador de resultados.

**Cuadro 3: Indicadores de resultados con cambio en la línea de base**

Indicadores de resultado con cambio de línea de base	Línea de base original (elegibilidad +60d)	Meta original (elegibilidad +60d)	Cambio % esperado	Línea de base ajustada	Meta ajustada para mantener cambio %
i. Disminución de los costos de operación vehicular en los caminos rehabilitados	0.19	0.18	-5%	0.22	0.208
iii. Condiciones de transitabilidad de la infraestructura vial de la red intervenida por el programa mejorada (medido a través del Índice de Regularidad Internacional IRI)	5.5	3.1	-44%	4.2	2.367

### 3. OVE assessment by objective and rating

A continuación, se analiza cada objetivo y sus indicadores de resultados. Cabe notar que el valor final de cada indicador de resultados proviene del PCR ya que ni Convergence ni el PMR al cierre muestra información actualizada para ellos.

#### Objetivo específico 1: Rehabilitación de la red vial panameña.

Como se explicó en el Cuadro 2, el PCR mapeó este objetivo con cuatro indicadores de resultados que hacen sentido. El cuadro 4 muestra el detalle para cada indicador de resultados considerando los ajustes en la línea de base y meta para los indicadores i. y iii. descritos anteriormente. En promedio, las metas se alcanzaron en un 73%. Sin embargo, tanto el valor de la línea de base ajustada como el valor final de los indicadores provienen de una estimación utilizando el modelo HDM-4. Dicha estimación se realizó en base a información secundaria debido a que no existían mediciones de campo realizadas por el MOP. No se cuenta con una medición real del tránsito promedio ni de las condiciones de rugosidad de la vía. Por lo tanto, se desconoce en qué medida la estimación para los valores finales de los indicadores es acertada. En consecuencia, el logro de este objetivo se califica como **insatisfactorio debido a la falta de información**. Cabe notar que el PCR, en la tabla 2, calculó el % alcanzado utilizando las nuevas líneas de base pero sin ajustar las metas, lo que no sería correcto (ver sección de calidad del PCR).

**Cuadro 4: Indicadores de resultados asociados al objetivo específico 1**

Indicadores de resultado	Línea de Base	Meta	Valor Final	Ratio Logro
i. Disminución de los costos de operación vehicular en los caminos rehabilitados	0.22 (nueva LB)	0.208 (meta ajustada con nueva LB)	0.21	83%
ii. Reducción promedio del tiempo de viaje en los caminos rehabilitados por el Programa, manteniéndose	0	10	1.62	16%

## 6. EFFECTIVENESS

	en este nivel tres años después de su intervención.				
iii.	Condiciones de transitabilidad de la infraestructura vial de la red intervenida por el programa mejorada (medido a través del Índice de Regularidad Internacional IRI)	4.2 (nueva LB)	2.367 (meta ajustada con nueva LB)	2.49	93%
iv.	Mejora de la gestión de la conservación vial de las carreteras beneficiadas por el programa (medido como el porcentaje de carreteras beneficiadas en buen estado)	0	75	100	100%

### Objetivo específico 2: Implementación de mecanismos permanentes de gestión de mantenimiento.

Como se explicó en el Cuadro 2, el PCR mapeó este objetivo con dos indicadores de resultados que hacen sentido. El cuadro 5 muestra el detalle para cada indicador de resultados. Ninguno tuvo avances por lo que el promedio de logro fue 0%. El PCR indica que pese a los esfuerzos realizados por el programa no se logró implementar un esquema de mantenimiento por estándares en la red vial nacional ni un esquema de mantenimiento rutinario en la red rural. En consecuencia, el logro de este objetivo se califica como **insatisfactorio**.

**Cuadro 5: Indicadores de resultados asociados al objetivo específico 2**

Indicadores de resultado	Línea de Base	Meta	Valor Final	Ratio Logro
v. Incremento del porcentaje de la red vial bajo un esquema de mantenimiento rutinario por estándares	7	12	0	0%
vi. Implementación de un esquema de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales.	0	4	0	0%

### Objetivo específico 3: Consolidación del proceso de actualización del MOP.

Como se explicó en el Cuadro 2, el PCR mapeó este objetivo con un indicador de resultados respecto al estado de conservación de la red vial. De acuerdo con la información presentada en el PCR, el ratio de logro fue de 23.3% (cuadro 6). En consecuencia, siguiendo las Guías de PCR, el logro de este objetivo se califica como **insatisfactorio**.

**Cuadro 6: Indicador de resultados asociado al objetivo específico 3**

Indicadores de resultado	Línea de Base	Meta	Valor Final	Ratio Logro
vii. Estado de conservación de la red vial que se encuentra en buen estado (medido como el % de la red en buen estado, con un IRI<=4)	34	40	35.4	23.3%

#### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

En base a la información contenida en el PMR al momento del cierre, se puede observar que los productos planeados se alcanzaron parcialmente. Se logró rehabilitar 211 kms. de carreteras (de los

## 6. EFFECTIVENESS

228 planeados) y gestionar contratos de mantenimiento vial por estándares para 603 kms. Se elaboró el manual de operaciones del piloto de caminos rurales, se realizaron capacitaciones a 31 personas y se adquirió equipamiento técnico para las unidades del MOP. No se logró mejorar el sistema de fiscalización de contratos de mantenimiento, ni elaborar el marco conceptual de la dirección de planificación.

Considerando las calificaciones de los objetivos específicos, **OVE está de acuerdo con la calificación insatisfactoria otorgada por la Administración.**

Effectiveness rating:

Unsatisfactory

## 7. EFFICIENCY

El análisis de eficiencia se realiza usando el método de costo-beneficio. Los costos corresponden a las intervenciones ejecutadas por el MOP y los beneficios corresponden a la estimación del ahorro de costos de operación vehicular y tiempo de viaje por parte de los usuarios. La evaluación ex post utilizó un horizonte de 14 años, desde 2008 a 2022, y una tasa de descuento del 12%.

El PCR indica que se obtuvo un VAN de US\$57 millones y una TIRE de 38.5%. Para estimar los beneficios se caracterizó la flota vehicular y se estimó el tránsito promedio diario anual entre 2008 y 2022 a partir de la tasa de crecimiento del PIB. Sin embargo, la estimación está basada en flujos simulados, sin una medición en terreno. El flujo de beneficios tanto en la situación con proyecto como sin proyecto corresponde a una estimación del modelo HDM-4 en base a información secundaria y supuestos, debido a la falta de información. Específicamente, la situación con proyecto utiliza los beneficios calculados a partir de los ahorros en costos de operación vehicular y ahorros de tiempo de viaje. Estos costos son simulados con el modelo HDM-4 usando una estimación del tránsito a partir del crecimiento del PIB y de las condiciones de la vía. No es claro que esta simulación sea concordante con la realidad. Más aún, es probable que el tránsito se haya visto afectado por la pandemia y que la estimación en base a crecimiento del PIB no sea totalmente acertada. Por otra parte, la situación sin proyecto considera las vías sin mantenimiento, dejando que se deterioren hasta llegar a un cierto valor del IRI, a partir del cual se asume que se realiza una rehabilitación, situación que también podría no suceder.

El análisis de sensibilidad redujo el total de los beneficios en 20%, sin embargo, este análisis también debiera considerar ajustes en los parámetros individuales del modelo. El parámetro de la tasa de crecimiento del tránsito promedio, por ejemplo, afecta tanto los beneficios como los costos, influyendo en el cálculo de los ahorros de costos, en la velocidad promedio y en el nivel de deterioro de la vía.

Debido a los problemas descritos con el análisis de costo-beneficio, OVE realizó un análisis CTOA según indican las guías. El proyecto se aprobó en noviembre de 2010 y se había planificado ejecutar hasta agosto de 2016. Sin embargo, tuvo dos prórrogas que resultaron en una extensión total de 3 años, esto es un incremento de más del 50% en el plazo de ejecución. El proyecto tuvo elegibilidad a mediados de 2012. Todos los indicadores de costos y de programación (CPI, CPI(a), SPI y SPI(a)) tuvieron valores satisfactorios a partir del año 2016, pero durante el ciclo del proyecto hubo casos en “alerta”, “problema” y “outliers”. Los indicadores CPI(a) y SPI(a) tuvieron un valor 0 en 2013, lo que se considera como “problema”, pero a partir de 2014 tuvieron valores satisfactorios. El indicador SPI tuvo un valor 0.51 en 2013 y 0.67 en 2014, lo que se considera como “alerta”. Finalmente, los valores de los indicadores CPI y SPI tuvieron un valor “outlier” en 2015, lo que probablemente se deba a un problema con los datos, según explica la nota técnica de los indicadores del PMR. El indicador de desembolsos acumulados terminó con un valor en línea con el nivel del país, aunque durante la trayectoria del proyecto estuvo en “alerta” en tres oportunidades, dos durante los años iniciales de la operación, y una tercera vez en 2018. Cabe notar que, según explica el PCR, en 2018 se intentó reorientar los fondos remanentes hacia otras inversiones, pero las licitaciones quedaron desiertas, cancelando el saldo sin utilizar en 2019.

## 7. EFFICIENCY

En vista de los problemas con el análisis de costo beneficio, y considerando las extensiones del proyecto y los valores de los indicadores del PMR, **OVE no está de acuerdo con la calificación excelente otorgada por la Administración y la baja a insatisfactoria.**

Efficiency rating:	Unsatisfactory
--------------------	----------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR identifica correctamente tres riesgos principales para la continuación de los resultados. Primero, la insuficiencia de recursos para el mantenimiento de las obras, situación agravada aún más por la pandemia que ha requerido la reasignación de recursos a otras actividades. Segundo, deficiencias en la gestión de activos por parte de MOP, tanto por la falta de una estrategia clara como también por contar con procesos y un manual de normas que no han sido actualizados. Tercero, riesgos debido al cambio climático que afecta de manera importante a Panamá. Los dos últimos riesgos están siendo mitigados parcialmente con el apoyo del Banco.

### b) Safeguards Performance

En materia ambiental y social el PCR indica que faltó un mecanismo de rendición de cuentas y seguimiento sistemático a los temas ambientales y sociales por parte del MOP. Si bien la categoría ambiental y social del proyecto fue B, ya que las obras se realizaron en carreteras, caminos y áreas de servidumbre existentes, libres y ya intervenidas, la falta del mecanismo de rendición de cuentas y seguimiento es un tema relevante. El informe de ESG de 2019 indicó que “para intervenciones de rehabilitación de caminos rurales en la región de Coclé, se reportaron casos de reubicación (esporádicos e individuales) de cercas y construcciones informales, localizadas de forma ilegal en secciones de derechos de vías. No se confirmó si estas ocurrencias conllevaron reasentamiento involuntario en las obras finalizadas de programas”. Si bien el PCR indica que durante la misión de supervisión el MOP afirmó que no se ocasionaron conflictos o disputas sociales, esto no ha sido formalizado por el MOP a la fecha de elaboración del PCR a través de una declaración de cumplimiento.

Considerando los riesgos a la continuación de los resultados, como también la falta del mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas en materia ambiental y social, **OVE está de acuerdo con la calificación parcialmente insatisfactoria otorgada por la Administración.**

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

El proyecto apoyó el mantenimiento de 7 tramos de carreteras cuya rehabilitación se financió durante la fase I. Además, se apoyó la rehabilitación de la carretera Panamericana tramo Penonomé-Aguadulce y tramo Agua Fría - Santa Fe - Yaviza (a través de contrapartida local), se apoyaron obras en dos puentes y la reparación y mantenimiento de caminos rurales. Sin embargo, el proyecto perdió relevancia durante la implementación debido al cambio de enfoque en el país respecto al mantenimiento vial. En materia de efectividad, el logro de los tres objetivos específicos definidos tuvo baja calificación, en un caso por falta de información y en dos casos por no alcanzar las metas planteadas. Pese a los esfuerzos del programa, no se logró implementar mecanismos permanentes de gestión de mantenimiento. En cuanto a eficiencia, el análisis realizado presenta problemas debido a la falta de información de campo y a la estimación conjunta de los flujos para las fases I y II. La calificación insatisfactoria se debe a las extensiones y a los valores de los indicadores del PMR. En cuanto a sostenibilidad, existen varios riesgos para la continuación de los resultados alcanzados que sólo están siendo mitigados parcialmente y, en materia ambiental y social, se identificó la falta de un

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas. Considerando las calificaciones de cada uno de los criterios, la calificación global es no exitoso.

Outcome rating:	Unsuccessful
-----------------	--------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation:*

El PCR destaca el trabajo del Banco con Panamá a lo largo de varias décadas, lo cual ha permitido la preparación de operaciones alineadas con las necesidades del país. Sin embargo, la calificación no es excelente ya que, tal como se explicó en la sección de relevancia, el diseño del proyecto en cuanto a la definición de objetivos fue muy ambicioso comparado con la realidad del país.

Quality of preparation rating: satisfactorio

*Quality of implementation:*

El PCR explica que el Banco fue flexible durante la implementación del programa, ya que, cuando el MOP cambió su estrategia respecto al mantenimiento vial, se intentaron reorientar los fondos para otras obras (pero las licitaciones quedaron desiertas). En materia de seguimiento, hay aspectos a mejorar, ya que no se registró la información de los indicadores ni en el PMR ni en Convergence y no se hizo un seguimiento exhaustivo a los temas medioambientales y sociales, pese a la detección de la falta de un mecanismo de rendición de cuentas y a la falta de claridad respecto de si habían sucedido reasentamientos involuntarios.

Quality of implementation rating: satisfactorio.

Por lo tanto, **OVE está de acuerdo con la calificación satisfactoria otorgada por la Administración.**

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El PCR explica que hubo varias deficiencias de parte del prestatario, entre ellas, la falta de personal en la oficina coordinadora de proyecto, la complejidad de los procesos administrativos, falta de medición de indicadores de resultados, y la no contratación de las evaluaciones intermedia y final. Asimismo, como se explicó en la sección de sostenibilidad, se identificó la falta de un mecanismo de rendiciones de cuentas y seguimiento a temas ambientales y sociales, y la ausencia de la declaración final de cumplimiento por parte del MOP.

Por lo tanto, **OVE está de acuerdo con la calificación parcialmente insatisfactoria otorgada por la Administración.**

*OVE rating: parcialmente insatisfactorio*

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

La sección de hallazgos y recomendaciones del PCR es sólida, detallada y abarca temas tanto de diseño como de implementación. OVE no tiene lecciones adicionales que agregar.

Sólo dos comentarios menores. Primero, el hallazgo 1 está categorizado incorrectamente bajo la dimensión de lógica vertical del programa, cuando se trata de temas de monitoreo y evaluación. Segundo, varias recomendaciones podrían ser un poco más claras. Por ejemplo, la recomendación 7.3 indica que el Banco ha ofrecido apoyo la elaboración de documentos de licitación, pero no queda claro cuál es la recomendación concreta. Algo similar sucede con las recomendaciones 6.2 y 9.2

## **12. LESSONS LEARNED**

donde se indican acciones que ha hecho el Banco que pueden ayudar, pero no queda claro si la recomendación es continuar esas acciones u otro aspecto.

## **13. QUALITY OF PCR**

El PCR es claro en la mayoría de las secciones. Sin embargo, los siguientes aspectos podrían mejorarse:

- Debiera aclararse que los flujos calculados para el proyecto, los valores de la nueva línea de base y los valores finales de los indicadores de la matriz de resultados provienen de simulaciones y no corresponden a mediciones de campo.
- Dado los cambios en las líneas de base de 2 indicadores, es importante medir los avances contra la meta ajustada, de modo de mantener el mismo cambio porcentual establecido originalmente. La tabla 2 (matriz de resultados) muestra que el PCR consideró las nuevas líneas de base sin ajustar la metas.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	National Rural Roads Program, Second Stage, Phase II			
	<b>Oldest</b>	—————	—————→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	PR-L1019			
<b>Loan number(s)</b>	2163/OC-PR, 2164/BL-PR			
<b>Amount Approved</b>	65,600,000			
<b>Lending Instrument</b>	INV – Multi- phase			
<b>Co-financiers (if any)</b>	OFID, JICA			
<b>Borrower</b>	Republic of Paraguay			
<b>Executing Agency</b>	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES			
<b>Sector/Subsector</b>	Transport/Rural Roads			
<b>Year of Approval</b>	2009			
<b>Original Closing date</b>	2015			
<b>Actual Closing date</b>	2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$170,000,000 (IDB US\$65,600,000, GOP US\$25,400,000)		US\$353,586,582 (IDB US\$62,408,501, GOP US\$230,920,000)	
<b>Loan/Grant</b>				
<b>Co-financing</b>	US\$ 79,000,000 (JICA US\$50,000,000 OPEC Fund for International De- velopment OFID US\$29,000,000)		US\$ 79,000,000 (JICA US\$50,000,000 OPEC Fund for International De- velopment OFID US\$29,000,000)	
<b>Cancelled amount</b>				

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Poor
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Gunnar Fabian Gotz	
<b>Reviewed by:</b>	César Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

This is the second phase of a multiphase program whose **overall objective** was to increase the competitiveness of national production and raise the standard of living of the rural population by improving and maintaining the level of service on a substantial part of the priority local road network in the East Region of Paraguay.

From the above overall objective, the PCR defined the following **specific objective**, which OVE uses for purposes of this validation: *to upgrade and maintain the level of service on a substantial part of the priority local roads network in the East Region of Paraguay.*

This is consistent with the formulation in the loan contract.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project consisted of the following components:

**Component 1. Engineering and supervision (US\$12 million).** This component aimed to support two main types of activities:

- a. technical, economic, and socioenvironmental feasibility studies and final engineering designs for rehabilitation work on the main local roads, and for the replacement of small bridges, not included in the respective samples analyzed; and
- b. supervision of the execution of these (civil) works

**Component 2. Civil works (US\$136.5 million).** The civil works included four main areas of activity:

- a. rehabilitation of roughly 1,150 km of the main local roads (US\$70 million);
- b. routine maintenance on roughly 4,200 km and periodic maintenance on some 3,050 km of roads that have been under routine maintenance for some time and are now at the end of their useful life (US\$34.5 million);
- c. rehabilitation and/or replacement of roughly 2,300 meters of small wooden bridges in poor state of repair, with reinforced concrete bridges (US\$30 million); and,
- d. gravel surfacing work on some 500 urban or semiurban streets (US\$2 million).

**Component 3. Institutional strengthening and program administration (US\$12.2 million). Included:**

- a. institutional strengthening of the local roads division (DCV), including additional staff, procurement of specialized equipment, development, and training;
- b. strengthening of operational and human resource capacity in the Environmental Unit to provide adequate socioenvironmental management throughout the full cycle of each project;
- c. support for the comprehensive consolidation in the DPV of road management processes for the local, departmental, and national network; (d) support for the development and monitoring of participatory road planning tasks at the departmental level;
- d. formation and training of CMVs24 (microenterprises formed by local community members);
- e. support for creating and strengthening the GVs within the municipal associations in each department; and
- f. program management, including all additional expenses involved in its execution.

**Component 4:** Monitoring and baseline (US\$1 million).

**Component 5:** Financial and operational audit (US\$600,000)

	Loan proposal		End of project	
	IDB	Project total	IDB	Total
Component 1: Engineering and supervision	4 900 000	12 000 000	---	---
Component 2: Civil works	23 000 000	136 500 000	---	---
Component 3: Institutional strengthening and program management	7 761 000	12 200 000	---	---
Other	2 539 000	9 300 000	---	---
<b>TOTAL</b>	<b>65 600 000</b>	<b>170 000 000</b>	<b>62 408 501</b>	<b>353 586 582</b>

\* Costs were not disaggregated by component.

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

The program was designed for a total amount of US\$170 million to be financed by IDB with co-financing from OFID and JICA and local counterpart, to be executed over five years. The PCR reports that as of 31 December 2019, the total project cost was US\$353,59 million, more than twice the original amount, due to cost overruns. Component 2a (rehabilitation of roughly 1,150 km of the main local roads) alone, was almost three times the planned amount, originally budgeted for US\$70 million and actual costs of US\$207 million. Component 2d (gravel surfacing work on some 500 urban or semiurban streets) had an actual cost of about US\$ 46 million instead of the planned US\$2 million.

The PCR does not provide a clear explanation for the cost overruns; it only indicates that the rehabilitation was done with higher technical standards than originally planned.

The project was not formally restructured but according to the PCR, it was subject to the reallocation of resources among components in three occasions, two of which also included an increase in local counterpart of US\$6,7 million and US\$0,66 million, respectively.

Two project extensions led to project execution being extended for a total of 3 years. The first two-year extension was approved in 2017; the second for one year, was approved in 2018 extending the last disbursement until November 2018.

#### **5. RELEVANCE**

##### **Alignment of project objective with the country's development needs:**

At the time of approval, Paraguay's East Region concentrated 97% of the country's population and similar share of the country's productive activity. In addition, 42% of Paraguay's population lived in rural areas, with higher poverty rates than the urban population. Lack of accessibility was one of the most important factors in the persistence of rural poverty. Hence, the Paraguayan government placed great interest in the expansion of transportation infrastructure and services in rural areas as stated in the National Development Plan (NDP) 2014-2030. The NDP included interventions for the rehabilitation and maintenance of rural roads to overcome the isolation of the rural population resulting from poor physical accessibility and contribute to the creation of opportunities and employment to reduce rural poverty.

##### **Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:**

The project was aligned with all three IDB country strategies in place during the lifespan of the project.

At approval, IDB's 2009-2013 Country Strategy included a strategic objective to expand productive infrastructure, with road transportation as one of the key priority areas. During execution, IDB's 2014 - 2018 Country Strategy (GN-2769) included a strategic objective to improve transportation infrastructure. The project maintained its alignment until closure with the country strategy for the period 2019-2023 (GN-2958) that included the strategic objective of improving the coverage and quality of road infrastructure.

The program was also aligned with the Bank's Transportation sector frameworks in place during the execution of the program (GN-2740-3, GN-2740-7) by proposing to increase the level of service of rural roads. The program was consistent with the Institutional Strategy Update (UIS) 2010-2020 (AB-3008) by strategically aligning with the challenge of productivity development through infrastructure construction and road rehabilitation.

##### **Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):**

The vertical logic of the project is sound. The planned road rehabilitation and maintenance activities would improve road conditions, leading to faster travel times and less vehicular damages, thereby contributing to the objective of improving the competitiveness (via lower transportation costs) and

## 5. RELEVANCE

higher quality of living. The design changes with respect to indicators did not affect the vertical logic of the project.

However, limitations concerning the management and maintenance capacity of local entities were not fully factored into the project design, indicating a lack of alignment with the realities of the country context. Finally, the PCR indicated among the lessons learned that the project should have included a stronger process for reviewing engineering designs prior to the initiation of works, as incomplete and/or outdated engineering designs and overly optimistic plans led to significant cost overruns and delays.

Overall, the project was well aligned with country needs and Bank strategies throughout its lifespan. The vertical logic was also sound. However, there were flaws in project design as country realities were not adequately considered. As a result, OVE rates relevance as **satisfactory** (management: excellent).

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using 2020 PCR Guidelines. The project was approved in July 2009 and reached eligibility in March 2011. According to the 2020 PCR Guidelines, changes to the results matrix indicators registered until August 2011 (60 days from eligibility) are accepted for purposes of validation.

### OVE assessment by objective and rating

**Specific Objective** – to upgrade and maintain the level of service on a substantial part of the priority local roads network in the East Region of Paraguay.

Indicator	Unit	Base-line	Target (Loan proposal)	60 days after eli-gibility	EOP	% achieved PCR	% achieved OVE
1. Increase in the percentage of roads in good/average state of repair on the priority local roads network (6,000 km) in the eastern region of the country.	%	40	80	80	86	107	100%
2. Reduction in the average travel time on the roads rehabilitated by the Program	%	-	Indicator was split into two indicators	10	29.2	291	100
3. Reduction in the average vehicle operating costs on the roads rehabilitated by the Program	%	-		10	7.3	73	73
4. More favorable user opinions regarding the road network segments targeted by the program.	%	-	20	20	67	335	100
5. Municipal association road management units (GVs) take over decentralized management of the local roads network.	number	0	2	2	2	100	100

With respect to **indicator 1** (increase the share of roads in good/average state on the priority local network in the eastern region), the project had set a target of 80% of the 6,000 km defined as priority network for purposes of the program. The PCR mistakenly indicates that this is not an outcome indicator and presented results for this indicator based on the number of km of the priority network that had been transferred to maintenance under various modalities. Management supplemented this with information clarifying the link between road maintenance and road condition in the annual maintenance report. Based on such report, 5,170 km of the roads or 86% of the network are in good condition. As a result, OVE assesses this indicator as having achieved 100% of its target.

## 6. EFFECTIVENESS

**Indicators 2 and 3** (reduction of average travel times and reduction of average operating costs, respectively) were originally included in the results matrix as one indicator. They were correctly separated into two separate indicators within 60 days after eligibility. However, neither indicator had a baseline so at project closure, the PCR used the HDM methodology to calculate the indicator for 293,8 km (30%) of roads intervened by the project and compared it with a control group of 123,7 km of similar roads not yet intervened to establish the level of change as a result of the project. As the PCR indicates, the control group was defined by the Ministry of Public Works. The PCR, however, does not indicate the criteria used for the selection which would allow to understand whether they controlled for differences. Based on the analysis presented in the PCR, average travel times in the roads rehabilitated by the project is estimated to have been reduced by 29.2% exceeding the target of 10% reduction; the average operating cost was estimated to have been reduced by 7.3%, below the target of 10% reduction.

**Indicator 4** (favorable opinion regarding the road network segments targeted by the project), did not have a baseline (similar to indicators 2, 3). The baseline value of zero shown in the results matrix refers to a zero increase but does not reflect the initial situation of the indicator. As with indicators 2 and 3, the PCR reports that at the end of the project a survey was conducted in areas with roads intervened by the project and in areas without intervention to estimate the difference. However, the evidence included in the PCR (link EE#4) only shows the results of the survey conducted in areas where road segments had been intervened by the project, which indicates that 67% of interviewees considered road conditions were good or very good. Despite its shortcomings OVE validates achievement of this indicator as 100%.

**Indicator 5** measures the number of road management units created to assume responsibility over their local roads. As such, it measures a product (number of units created) and not an outcome, as originally stated in the loan proposal which measured units created and functioning. As a result, OVE does not consider this indicator for purposes of validation.

**Attribution:**

The PCR discusses the validity of the causal link between the carried-out activities and the objectives based on empirical evidence of similar projects, indicating plausible attribution.

**Outputs:**

The outputs were mostly implemented as planned at the outset of the project. Only output 1 fell short of achieving its end-of-project target.

Output	PMR 60 days after eligibility		PMR end of project		Achievement in percentage	Cost overrun in % of planned costs
	Target	Planned costs in US\$ million	Achieved	Actual costs in US\$ million		
1 - Extension of local roads in the priority network rehabilitated with a service level that ensures permanent serviceability, adequate road safety, and environmental mitigation measures.	1150	70	1027	208	89%	297%
2 - Rehabilitation and/or replacement of small wooden bridges in poor state of repair, with bridges made of reinforced concrete.	2300	20	2491	33	100%	165%
3 - Extension of local roads on the priority network under maintenance	4800	34.5	5170	37	100%	107%
4 - Extension of the main urban streets with gravel surfacing. (number of towns)	30	2	30	47	100%	2350%
5 - Plan for Institutional strengthening	1	12.2	1	9	100%	73%

## 6. EFFECTIVENESS

With one outcome indicator (5) removed, the average achievement rate of the indicators is 93%. According to the PCR guidelines the **effectiveness** of the project is rated as **Satisfactory** (management: satisfactory)

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

A cost-benefit analysis (CBA) was carried out to determine the efficiency of the project. The analysis used a representative sample of roads that were targeted by the program and compared that sample to a control-group sample of not targeted roads.

The efficiency analysis included a sensitivity analysis, that showed high TIRE values except for the most extreme scenario of a cost-overrun of 50%

Sensitivity analysis	Net-present value in US\$ million	Internal rate of return in %
Base scenario	38,81	25,5
10% cost increase	36,64	24,1
69% benefit reduction	0,68	12,3
29% cost increase	1,88	12,4
50% cost increase	-47,45	5,0

Given that the CBA only included 11% of the overall cost (via its sample selection) the coverage remains below the required minimum of at least 50% of project costs and therefore, the results from the CBA are insufficient to determine efficiency. In addition, the PCR and the supplementary documents fail to clearly lay out the selection criteria for the control-group and intervention sample. Due to these limitations the CBA cannot be solely considered to determine efficiency.

By the end of December 31, 2019, the program costs totaled US\$353.59 million, while the original budget allocation amounted to only US\$170 million, which is explained by the increase in the execution of local counterpart resources (US\$230.92 million). However, the PCR does not clearly explain what caused the cost overruns, which amounted to more than double the original costs.

The project was extended twice, first by two years, later by an additional year to the end of 2018. Yet, project closure was still delayed and only occurred in 2020. The cost performance index (CPI) and schedule performance index (SPI) in the table below show that the project overall performed at a satisfactory level until 2020.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SPI (a)	0.66	0.78	0.97	1	0.9	0.89	1.1	1.48	1.51	1.51
CPI (a)	3.48	0.74	0.98	0.91	0.74	1.05	0.96	0.65	0.64	0.64
Auto PMR rating	sat	alert								
Validated PMR rating	sat									

Note: sat=satisfactory

Delays and cost-overruns indicate that the project was not efficiently carried out. Although the ex-post cost-benefit analysis indicates that the efficiency of the project was sufficiently high, the analysis presents shortcomings as indicated above. Hence, OVE rates the efficiency as **partly unsatisfactory** (management: partly unsatisfactory)

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### Risks to continuation of outcomes

The sustainability of the project depends on the capacity to maintain the investments made. The project, being the second phase, supported maintenance activities of the previously upgraded road segments. In addition, the project aimed at building capacity at the municipality level – instead of the federal level. However, the financial and technical capacity of municipalities is still limited, as indicated in the PCR, which constitutes a major issue for the sustainability of results. Thus, while project activities improved the sustainability of the phase I results, the sustainability of the results achieved in this phase II is less clear.

### Safeguard performance

The project was rated in the safeguard category B.

The road work components of the project were restricted to upgrading and maintaining existing roads and therefore the negative impact of the project was low. The replacement of wood bridges had a very temporary, local, and low impact according to the PCR. The Environmental and Social Risk Report (ESRR) from 2020 rated the project's risk as low in all dimensions. In 2017 the performance was rated as satisfactory as well. The project fulfilled all environmental and social safeguard requirements.

The sustainability of the project is rated as **partly unsatisfactory**, since maintenance of the roads intervened is not assured given the lack of funds and technical capacity at the local level (management: partly unsatisfactory)

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The relevance of the project was satisfactory, and its main shortcoming was that the project design did not take country realities into consideration.

The effectiveness of the project is rated as satisfactory as the overall average achievement rate was 93%.

In terms of efficiency, the significant delays and cost overruns indicate a limited efficiency of the project. The CBA covered less than 50% of the project costs and hence the efficiency was rated as partly unsatisfactory.

The sustainability of the project is threatened by limited financial resources and limited capacity of the entities responsible for maintenance and management of road infrastructure. Therefore, the rating is partly unsatisfactory.

Overall, the project is rated as **partly successful**.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### Quality of preparation: unsatisfactory

The need for higher technical standards than originally planned points to shortcomings in project design that resulted in more than double the original costs and important delays. In addition, including more effective supervision and oversight systems at entry would have been necessary to ensure designs were adequate before the beginning of works. Capacity bottlenecks within the executing agencies should have been detected and factored into the project design as well.

The results matrix had several issues at approval, including no baselines and the combination of indicators of time and cost within one single indicator. Based on the above, quality at entry is rated as unsatisfactory.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Quality of implementation: Partly unsatisfactory

The result matrix was not changed during the implementation. The lack of continuous measurement of outcome indicators by the borrower (as mentioned in the PCR), should have been flagged during implementation by the Bank. According to the PCR, quality of implementation was without any issues from the Bank side and met the project's needs for extensions and reprogramming of funds with flexibility. However, the delays and significant cost-overruns indicate shortcoming during implementation.

Overall, given the issue at project preparation OVE rates the bank's performance as **unsatisfactory** (management: satisfactory)

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The borrower adopted several measures during project implantation that allowed the achievement of results.

However, during the first three years of the project the “Dirección de Caminos Vecinales” DCV did not have a dedicated project unit. The PCR also mentions several important shortcomings in the Borrower's performance that likely contributed to some of the delays. Among them:

- Cancelled and abandoned bidding processes
- Delayed contracting processes
- Slow processing of contract modification
- Weaknesses in supervision of road works

In addition, indicators were not measured as frequently as necessary and not with the intended methodology. In 2012 it was also mentioned that the project unit did not have sufficient staff to carry out the activities demonstrating some deficiencies in resource planning.

As a result, the mentioned shortcomings are significant and hence the **borrower's performance** is rated **partly unsatisfactory** (management: satisfactory)

## 12. LESSONS LEARNED

The lessons learned presented in the PCR include:

- 1 Incomplete or outdated engineering designs as well as overly optimistic plans led to significant cost overruns and delays. Future projects should dedicate more time, resources, and attention to ensure that engineering plans are sound and realistic at the beginning of the project.
- 2 Limited capacity and weak oversight for project design and works within the executing ministry led to delays and cost overruns. Capacity development in the executing agency and increased oversight of project design plans would have helped to mitigate these issues.
- 3 The project included within the same operation the design and execution stages of the civil works, which had a negative impact on the program's execution time. Based on this experience, design studies for road rehabilitation should be well advanced when a new loan operation is approved.
- 4 The participatory approach (through so called PVPs) were essential for the prioritization of investments tailored to local needs. However, this approach was time consuming which led to delays in the project execution and could require another consultation phase prior to the bidding processes.

### 13. QUALITY OF PCR

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines.

The PCR presented the project's shortcomings in a realistic and candid way. However, the quality of analysis in the relevance, effectiveness and efficiency sections was weak as explained in the sections above. Though management provided additional information to clarify some aspects, such information does not change the quality of the PCR that was presented. According to the guidelines OVE rates the quality of the PCR as **Poor**.

PCR Quality Rating:

Poor

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Uruguay Subnational Development and Management Program			
	<b>Oldest</b>	—————→		<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	UR-L1038			
<b>Loan number(s)</b>	2668/OC-UR			
<b>Amount Approved</b>	US\$70,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Eastern Republic of Uruguay			
<b>Executing Agency</b>	Office of Planning and Budget (OPP)			
<b>Sector/Subsector</b>	Reform and Modernization of the State / Decentralization and Intergovernmental Relations			
<b>Year of Approval</b>	1 January 2012			
<b>Original Closing date</b>	2 February 2018			
<b>Actual Closing date</b>	21 July 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$85,000,000 (IDB US\$70,000,000, GOU US\$15,000,000)		US\$88,240,000 (IDB US\$68,499,999, GOU US\$19,740,623)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$70,000,000		US\$68,499,999	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
Cancelled amount	N/A		US\$1,500,001	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar P. Bouillon	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

According to the Loan Contract and Loan Proposal, the objective of the program was “to assist the Government of Uruguay in its efforts to make the departmental governments (DGs) more financially autonomous from the national government, and to improve delivery of the basic services they provide.” The specific objectives were: (i) to improve the institutional capacity of the DGs in terms of planning, financial management, management of public investment, and management of their own tax revenues; and (ii) to improve and expand the coverage of basic services provided by the DGs.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

The project was designed with two components:

**Component 1: Modernization of subnational government management** (at approval: US\$5.76 million; at closure (PCR): US\$5.56 million). The first subcomponent, revenue and expenditure management, included activities on management of tax arrears (recovery of arrears owned on urban and rural property taxes), collection management of other revenues (charges for lighting, nutrition services, advertising, and other sources), management of subnational investment (integration of DGs into the National Public Investment System [SNIP], including hardware and training), and subnational financial management (bringing DGs into the national Integrated Financial Information System [SIIF], including hardware and training). The other subcomponent, designed to improve the territorial management of the DGs, included activities to improve planning tools and train staff in their use, design and implementation of two pilot programs for the prevention and mitigation of emergencies and natural disasters, and design and implementation of a mechanism for monitoring the decentralization process so that DGs can exchange experiences and lessons.

**Component 2: Investments for subnational development** (at approval: US\$76.86 million; at closure (PCR): US\$77.98 million). This component was to finance pre-investment studies; investments in urban development projects such as habitat improvement, accessibility and connectivity infrastructure, climate change adaptation or mitigation, and urban services and facilities; and consulting costs required for works management. The investment resources were to have two funding sources: an initial allocation and a competitive fund. The initial allocation was to be divided among the DGs in shares set in the Loan Proposal (p. 13). The competitive fund was to finance projects that met set criteria (including contribution to climate change adaptation and mitigation), selected through a process detailed in the Operating Regulations.

At approval, US\$2.23 million was allocated for administration and monitoring, including support for the Program Coordinating Unit (PCU), audit, and monitoring and evaluation, and US\$0.15 million for contingencies. Actual spending on administration and monitoring was US\$4.71 million. Actual spending on the two components was largely in line with what was planned. Local governments contributed slightly more than expected to total project costs, leading to a cancellation of US\$1.5 million of the Bank loan.

The project’s design did not change over its lifetime, though the closing date was extended by over two years to enable completion of activities.

### 5. RELEVANCE

1. Alignment with the country’s development needs: Financing of Uruguay’s subnational entities (DGs) comes primarily from two sources: (i) internally generated revenues from the departments’ own territorial tax base (mainly urban and rural property taxes), vehicle taxes, and service charges; and (ii) transfers from the national government. At approval, transfers represented more than half of revenues for the majority of DGs. Poor management in general, and weak management of revenue collection in particular, were undermining departmental capacity to deliver services, improve their investment plans, and reduce their financial dependence on national government transfers. The national government had focused its capacity strengthening activities for the DGs in three areas: tax management, with a view to

## 5. RELEVANCE

lessening financial dependence on the national government in the medium term; financial management and planning, with a view to strengthening DGs' information systems to generate timely information on financial execution; and support for the DGs in financing and implementation of investment projects, with a view to directing resources into interventions that would have maximum impact on local development.

In its five-year budget for 2010-2014, the government ruled that DG access to funding under Article 214 of the Constitution would be subject to "governance commitments." DGs that met targets under those commitments were to have access to the constitutionally mandated 3.33% sharing of national revenues with DGs; those missing the targets would be limited to 2.9%. Overall, the resource differential between 3.33% and 2.9% annually was about US\$37 million, a significant amount. The operation was designed to enable DGs to meet these targets, and therefore it was tightly aligned with the country's development needs as defined by government strategy and policy.

2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals: The operation represented a continuation of long experience in Bank support for DGs in Uruguay. Six projects representing different combinations of infrastructure investment support and capacity building for fiscal and administrative management had been financed since 2005. This operation was aligned with the Bank's country strategies for Uruguay during preparation (2005-2009), specifically its priority areas on public management and finances and on urban development, and at approval (2010-2015), specifically its strategic objective on improving public management and its results area on improving tax management at the sub-national level. It remains highly relevant to the country strategy at closure (2016-2020), which had a priority area on strengthening public sector management by supporting greater efficiency in public institutions and strengthening urban and departmental management. The program supported the GCI-9 lending objective of financing for initiatives related to climate change, sustainable energy, and environmental sustainability, as these elements were included as project selection criteria. It also related to sector priorities on institutions and infrastructure for growth, competitiveness, and social welfare.
3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities): The program's intervention logic called for simultaneous work in two areas. The first involved DG capacity building in revenue and expenditure management, financial management, and investment management, to help reduce their financial dependence on the national government and improve delivery of the basic services they provide. At the same time, the program was to support financing for investments to improve living conditions in DGs outside Montevideo, creating conditions for greater efficiency in the use of funds by DGs for this purpose. These activities were well aligned with achievement of the objectives.

The project's objectives were relevant to Uruguay's sub-national development needs and Bank strategy. Its planned activities were logically and plausibly connected with achievement of the objectives.

As there were no shortcomings in alignment with development needs, Bank strategies, vertical logic, or country realities, OVE disagrees with Management's rating of relevance Satisfactory. OVE rates relevance **Excellent**.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines.

The project reached eligibility on August 2, 2012. The results matrix 60 days afterward (RM60d) is reflected in the second Project Monitoring Report, dated March 22, 2013. The RM60d contained only four indicators labeled as outcomes, all relevant to the first objective. The PCR explained that six of the indicators that were contained in the Results Matrix in the Loan Proposal, and that were monitored throughout execution, were mistakenly omitted when the first Results Matrix was uploaded to Convergence. The PCR reports on the same indicators that were used in the Loan Proposal, with the same baselines and targets. As the RM60d was clearly in error, this validation reports on all the indicators that were listed in the Loan Proposal and the PCR.

**Objective 1:** Improve the institutional capacity of the DGs in terms of planning, financial management, management of public investment, and management of their own tax revenues

Indicator: PEFA scores of the DGs in the areas of revenue management (tax administration), planning, and financial management (dimensions 1-21 and 34). Baseline (2009): 0. Target: 14 of 17 departments improve average PEFA scores in these areas by at least one point (reported in project documents as 80% of departments, actually 82%). EOP: 65% (11 of 17 DGs). Achievement ratio: 0.786. The PCR did not provide disaggregated data by DG or by PEFA dimension, making it impossible to determine progress in the specific areas of revenue management, planning, and financial management.

Indicator: Increased own tax revenues of the DGs. Baseline (2009): revenues under departmental jurisdiction in 2009 at current values, 5.67 billion Uruguayan pesos. Target: own revenues increase by at least 10% in real terms in 14 of 17 DGs (reported in project documents as 80%, actually 82%). EOP: reported in PCR as 90%, actually 94% (16 of 17 DGs). The PCR further reports that overall own tax revenues of the DGs increased by 40% in real terms from 2009 to 2019. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Reduced total time from eligibility to completion of works. Baseline (2009): 337 days. Target: 250 days elapsed from eligibility to finalization in at least 80% of investment projects. EOP: 293 days. The PCR further reports that 22% of projects reached the target of 250 days. Achievement ratio: 0.506.

Indicator: Property tax revenues increased through collection of arrears. Baseline (2009): 0. Target: At least 10% increase in property tax revenue collected in 14 of 17 departments (reported in project documents as 80%, actually 82%). EOP: increase in property tax revenue of at least 10% in 14 of 17 DGs (reported in PCR as 80%, actually 82%). The PCR further reports that average collection of real estate taxes increased by 44% in real terms from 2009 to 2019. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Increase in overall revenues from service charges (public lighting, nutrition services, advertising, taxes). Baseline (2009): 0. Target: Increase of at least 3% of revenues from service charges in at least 14 of the 17 departments in real terms. EOP: Increase of 3% achieved in 11 of 17 departments (reported in project documents as 61%, actually 65%). The PCR further reports that average collection of revenues for services increased by 23% from 2009 to 2019. Achievement ratio: 0.786.

Indicator: Percentage of departmental revenue and expenditure data recorded in the SIIF. Baseline (2009): 0. Target: 100% of data in at least 14 of the 17 departments. EOP: 100% of data recorded in the SIIF in 7 of the 17 departments (reported in project documents as 40%, actually 41%). Achievement ratio: 0.5.

Indicator: Percentage of departmental investment evaluated ex ante with the SNIP methodology and entered in the project database. Baseline (2009): 0. Target: 80% of departmental investment evaluated in at least 14 of the 17 departments. EOP: 100% of DGs. Achievement ratio: 1.0.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator: Percentage of investment projects with an IRR of at least 12%. Baseline (2009): 0. Target (2019): 80%. EOP: 100%. The PCR further reports that the average IRR for the projects was 27%. Achievement ratio: 1.0. (The PCR includes this as an indicator for Objective 2, but an IRR of at least 12% was an eligibility requirement for works, and therefore this indicator did not measure the project's contribution to achievement of improved or expanded coverage of basic services. However, having set a target for share of projects that can meet a cut-off IRR is an indicator of improved management of public resources. It is therefore counted here as an indicator for Objective 1.)

Indicator: Percentage of investment projects financed with a grant awarded by competition. Baseline (2009): 0. Target (2019): 20%. EOP: 23%. The PCR further reports that 15% of resources spent through the second component were channeled through the competitive fund. Achievement ratio: 1.0. (The PCR includes this as an indicator for Objective 2, but the indicator did not measure improved or expanded coverage of basic services. However, the investment of resources through a competitive mechanism is an indicator of improved management of public investment. This indicator is therefore counted toward Objective 1.)

The overall achievement for Objective 1 was 0.842. Objective 1 is rated **Satisfactory**.

### Objective 2: Improve and expand the coverage of basic services provided by the DGs

Indicator: Increase in average value per square meter in real terms in project areas. Baseline (2009): 0. Target (2019): 10% increase. EOP: 67% increase (compared with 10% increase in control areas), taken from a sample of three projects (out of 40 completed). Achievement ratio: 1.0. The results were adjusted by the construction cost index to take into account possible price distortions. However, although the PCR states that the three cases used to derive results data were representative of the 40 completed projects, it does not provide evidence to support this assertion. For this reason, this indicator is not accepted for purposes of this validation. The PCR (Annex 11, footnote 11) notes that the project's monitoring and evaluation plan called for a rigorous assessment of increased value of real estate assets using a difference-in-difference methodology, so that changes in value attributable to the intervention could be differentiated from those caused by other factors. Neither that analysis nor any other approach to revaluation were conducted.

The PCR reports that the projects directly benefited more than 293,000 people, or 9% of the total population, but no target was set.

Due to a lack of evidence, Objective 2 is rated **Unsatisfactory**.

Outputs: The MR60d contained 15 output indicators. The PCR reports that 11 of these outputs were fully achieved, two were largely achieved, and two were not achieved.

Attribution: The project did not carry out a formal counterfactual analysis or impact evaluation. The PCR notes that there were not funds available from any other sources to implement project activities, and it details the specific implemented interventions that were logically connected to outcomes. Under the first component, there were no policy changes that would have led to the observed results. Under the second component, there were specific technical and process prerequisites for DGs to be eligible for the investments, and the projects were the direct result of financing from the operation. These factors increase the likelihood that any observed results were attributable to the operation.

Under the first objective, revenue collection and management improved significantly, but there were shortcomings in management of public investment (measured in time to complete works). There is no acceptable evidence provided on achievement of the second objective.

Due to these shortcomings and gaps in outcome data, OVE disagrees with Management's rating of effectiveness Satisfactory. OVE rates effectiveness **Partly Unsatisfactory**.

Effectiveness rating:

Partly Unsatisfactory

## 7. EFFICIENCY

The Loan Proposal (p. 10) explained that, as a multiple-works program, the operation did not lend itself to an ex ante economic evaluation of the program as a whole. The ex ante economic analysis therefore assessed the program component by component, considering only those activities for which there was a high probability of successful outcomes. Under the first component, a financial evaluation was conducted of the tax arrears management area, finding an internal rate of return (IRR) of 652.7%; a sensitivity analysis confirmed the high return. Under the second component, an economic evaluation was performed on a sample of projects identified as possible beneficiaries. The economic benefit in this analysis was approximated using an estimate of property value for land adjacent to the financed works, yielding an IRR of 15.5%. Financial benefits were also identified (but not measured) from the increased future property tax revenues resulting from the investments to be financed.

The PCR carried out both an analysis of project costs over time and a cost-benefit analysis (CBA) of investments financed under the second component, representing 88% of total project costs. The disbursement analysis showed that the project got off to a slow start, but that performance was satisfactory from the second year through closing. The CBA was performed under a baseline scenario that set benefits using the same value estimates as in the efficacy calculation (a 57 percentage-point increase in property values over a control group). That assumption – that there was a 57% increase in property values over a control group – was derived from only a small number of the investments covered by the second component, and there is neither evidence that those investments were representative nor information on what share of the second component's costs those investments covered. The analysis under this scenario found an IRR of 115% and cost-benefit differential of 297% (using a 6% discount rate) and 252% (using a 12% discount rate).

The PCR attempted to compensate for this lack of data on the increase in property values with a more conservative CBA scenario covering a broader set of infrastructure projects, using a 17.33 percentage-point increase in property values over a control group. That analysis found an IRR of 16% and cost-benefit differential of 27.5% (using a 6% discount rate) and 9.4% (using a 12% discount rate), more in line with ex ante calculations and with reasonable experience with similar works in Uruguay. However, the 17.33% figure was estimated using a hedonic model, whose data sources and estimation details were not presented and in most cases is not an acceptable substitute for an ex-post estimation of the project impacts on property values.

In accordance with the PCR Principles and Guidelines (Table C, pp. 14-15), in the absence of an acceptable CBA, OVE has consulted the CTOA ratings. These were Satisfactory in Project Monitoring Reports, except for the first year of implementation.

The operation required extension of over two years. The PCR notes that, while the components were executed in parallel in an effective manner, there were missed opportunities for a broader approach that would have articulated joint goals across the components to achieve greater implementation efficiency and synergy. In addition, there were minor shortcomings in implementation efficiency related to a lack of technological tools for project records and management, increasing transaction costs for program management.

The CBA, representing 88% of project costs, found an IRR of 16% in its conservative scenario, but that analysis was based on an unacceptable ex post measure of property values. As noted above, the actual change in property values was not measured according to the project's M&E plan. CTOA ratings were Satisfactory after the first year of the project. The PCR also reports several sources of moderate implementation inefficiency. OVE therefore disagrees with Management's rating of efficiency Excellent. OVE rates efficiency **Partly Unsatisfactory**.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

The operation strengthened capacity of the DGs to propose and implement more comprehensive and technically complex projects, particularly through the vehicle of the competitive fund. A follow-on Bank project (UR-L1111) will sustain financing for continued improvements in sub-national fiscal management and management of public investments, and DG-level institutional structures relevant to the project have been consolidated into a Directorate of Decentralization and Public Investment (DDIP). National budget legislation has been passed that regulates transfers from the national government to the DGs, suggesting ongoing political and financial support for achieved outcomes. Maintenance of physical works financed under the operation is the responsibility of the DGs; inspections in 2020 found that 85% of these works were in good or very good condition, 12% were in fair condition, and only one (4%) was in poor condition. According to the PCR, the inspection stimulated corrective action for the latter.

According to the PCR, while COVID-19 initially created obstacles for continuation of project-financed activities, procedures have now been established for work under ongoing pandemic conditions.

Safeguards: The operation was classified as category “B.” It was expected to generate positive social and environmental impacts, including strengthened DG capabilities (technical and environmental) for the design and monitoring of projects, improved quality of life as a result of infrastructure works financed by the project, and improved capabilities for territorial planning and climate change mitigation/adaptation. The main possible adverse impacts stemmed from the execution stage of works under the second component: dust, noise and vibrations, effluents and solid waste from construction, disruptions to access roads, and industrial safety risks to workers at the sites. However, since the planned works were small-scale and DGs had experience in their execution, the impacts were expected to be modest and easily manageable. An Environmental and Social Management Report was prepared, specifying the potential social and environmental impacts of the program, the socioenvironmental procedures to be adopted, environmental and social mitigation measures, and the resource requirements for proper environmental monitoring of the program (which were included in the program’s evaluation and monitoring plan). According to the PCR, there was full compliance with environmental safeguards, and no unmitigated risks are identified.

OVE agrees with Management’s rating of sustainability **Excellent**.

Sustainability rating:	Excellent
------------------------	-----------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project’s objectives were relevant to Uruguay’s sub-national development needs and Bank strategy. Its planned activities were logically and plausibly connected with achievement of the objectives. Under the first objective, revenue collection and management improved significantly, but there were shortcomings in management of public investment (measured in time to complete works). Under the second objective, there were improvements in basic services measured by the value of a relatively small subset of implemented projects, but there is no evidence provided that this subset was representative of all project-financed investments. The efficiency analysis lacked an acceptable CBA because there was no credible ex post measure of property values, and CTOA ratings were Satisfactory after the project’s first year. Safeguards performance was satisfactory, and there are no unmitigated risks to continuation of outcome.

With efficacy rated partly unsatisfactory due to shortcomings in achievement of some planned outcomes and lack of data on others, and efficiency rated partly unsatisfactory due to the unacceptability of the CBA, OVE does not agree with Management’s rating of Outcome Successful. OVE rates overall Outcome **Partly Successful**.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

Ensuring quality of project at entry: The operation was based on significant analytical work including an institutional capacity assessment of the DGs that was conducted based on the PEFA methodology. Its results, which shaped the definition of the operation's objectives and activities, identified particular weaknesses in the areas of tax management, financial management, planning, and investment management. Lessons learned from previous operations in the sector included the need to establish meaningful incentives for DGs to improve their investment management and efficiency, the importance of well-targeted actions to improve management processes, and the need to create incentives that channel Bank resources toward actions with the greatest value-added. A risk management workshop during preparation identified five risks, all graded at medium severity: delays due to inadequate fiscal resources and the 2015 elections, procurement delays, recent changes in government contracting procedures, declines in program coverage because of higher-than-planned construction costs or a declining exchange rate, and coordination problems between the Office of Planning and Budget (OPP) and other stakeholders. The Loan Proposal did not provide information on risk mitigation measures.

There were moderate shortcomings in the operation's results framework. According to the Loan Proposal (p. 8), the expected outcomes of the operation were better subnational management and more effective investments; "indicators will measure improvements in the Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) scores of the DGs, the increase in own resources, and the improvement observed in value per square meter of areas targeted by investments. Efficiency gains will also be measured in terms of shorter times for finalizing investments." The Loan Proposal contained four indicators corresponding with these outcomes, along with six indicators labeled as outcomes under individual components (four related to the first component, and two to the second component). Two of the indicators mapped to the objective to improve and expand basic services were actually measures of improved public management. The target for one of the outcome indicators, improvement by at least one point on average PEFA scores, was unattainable in some cases, as the baseline scores for most DGs along some dimensions of the PEFA assessment was above 3 out of a maximum score of 4.

OVE rates quality at entry **Satisfactory**.

Quality of supervision: According to the PCR, supervision was continuous and flexible, with particular attention overall to proactive identification and mitigation of risks, and specifically to preparation of tender documents for software supporting the SIIF and setting of criteria for competitively awarded works.

OVE rates quality of supervision **Satisfactory**.

Based on satisfactory ratings for both quality at entry and quality of supervision, OVE agrees with Management's rating of Bank performance **Satisfactory**.

Bank's performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

The operation was executed by the OPP, initially acting through its Territorial Policies Area (APT). The APT received special institutional strengthening for execution of the program, and a PCU was created within its orbit, reporting directly to the APT Coordinator. The PCU was responsible for overall program coordination and administration of the Loan proceeds, and for execution of the first component. The DGs were co-executing agencies of the second component, under the PCU's supervision. The program was to be monitored by the PCU on the basis of a multi-year execution plan, annual work plans, six-monthly reports, and on-site supervision plans. The PCU was to prepare and deliver a mid-term report and final evaluation.

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

During execution, the internal structure of the OPP was adjustment with the creation of the DDIP, consolidating all the functions of the APT and incorporating the SNIP as a way to integrate all programs with a sub-national profile and give greater visibility and relevance to decentralization policies. The PCR reports that this transition was smooth. Though the PCU had sufficient capacity to deliver overall, there was high turnover that, according to the PCR (p. 28), "may have impacted the achievement of the expected outputs and results." The M&E plan was not implemented as envisioned, as the planned assessment of increased value of real estate assets was not conducted; as a result, there was insufficient evidence to assess the project's effectiveness or efficiency.

Safeguards reporting was satisfactory.

Due to the lack of compliance with the M&E plan, OVE disagrees with Management's rating of Borrower performance **Satisfactory**. OVE rates Borrower performance **Partly Unsatisfactory**.

Borrower's performance rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------------------	-----------------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 29-31) offers findings and recommendations along several dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, and public processes/actors. Each is well structured and derived directly from project experience. The most compelling findings center around the value of a competitive fund to incentivize institutional strengthening, the synergies that could be achieved through greater coordination between activities to support investment management (first component) and actual investments (second component), the need for an integrated system of project management that does not rely on duplicative spreadsheets, the need for regular monitoring and reporting of key indicators, and the importance of communication and consultation with beneficiaries of works programs. OVE adds the lesson that full implementation of the M&E plan can be critical for assessment of project performance.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers many aspects of project performance in a candid, concise manner. It focuses on achievement of objectives and outcomes, and its data are internally consistent and consistent with supporting documents and matrices. The counterfactual analysis is detailed and objective-specific. In general, the PCR's findings and recommendations should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country, and most are well derived from evidence and analysis in the main text of the document. One exception is the lesson and recommendation on the value of pre-investment studies; the PCR's narrative did not provide detail on the role these studies played in supporting or enhancing project proposals under the operation's second component. There were several other important shortcomings. The PCR's outcome indicator data often do not precisely report the percentage of DGs that achieved targets. The outcome assessment for the second objective relies on data for only a small percentage of projects financed by the operation, and there is no credible evidence provided that these projects were representative. The CBA is not based on a credible ex post measure of property values. Furthermore, the PCR does not directly address the issues with M&E that led to this shortfall of evidence.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de Desarrollo Productivo Rural			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	UR-L1064			
<b>Loan number(s)</b>	2595/OC-UR, 2595/OC-UR-1			
<b>Amount Approved</b>	US\$28,400,000			
<b>Lending Instrument</b>	INV			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	República Oriental de Uruguay			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca			
<b>Sector/Subsector</b>	Agricultura y desarrollo rural/ Desarrollo agropecuario sostenible			
<b>Year of Approval</b>	2011			
<b>Original Closing date</b>	24 enero 2017			
<b>Actual Closing date</b>	31 diciembre 2018			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$33,300,000 (IDB US\$28,400,000, GOU US\$4,900,000)		US\$33,300,000 (IDB US\$27,157,833, GOU US\$3,143,399)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$28,400,000		US\$27,157,833	
<b>Co-financing</b>	-		-	
<b>Cancelled amount</b>			US\$1,242,167	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	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's performance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Stephany Maqueda	
<b>Reviewed by:</b>	Jonathan Rose	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El documento de contrato de préstamo señala como objetivo general del proyecto “contribuir a mejorar los ingresos de pequeños y medianos productores agropecuarios, buscando incrementar su productividad a través de la adopción de nuevas tecnologías”. El objetivo general es igual tanto en la propuesta, como en el contrato de préstamo y en el PCR.

En el documento de préstamo, se señalan como las principales áreas de inversión del proyecto (i) los apoyos productivos; y (ii) fortalecimiento institucional. El PCR señala correctamente que los objetivos específicos no fueron expresamente señalados en el POD; en este sentido el PCR propone los siguientes objetivos específicos:

- incrementar la productividad de pequeños y medianos productores agropecuarios; y
- fortalecer la capacidad institucional de la DGDR y la gestión territorial a través de las mesas de desarrollo rural (MDR).

OVE está evaluando el proyecto en función de estos objetivos específicos (lo que es coherente con los dos objetivos específicos utilizados por el PCR).

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. *List project components (policy areas for PBLs):*

- I. **Componente 1: Apoyos productivos** (US\$28.06 millones originalmente asignados, US\$20.19 millones ejecutados). Este componente se implementaría a través de dos subcomponentes:
  - **Subcomponente 1.1: Apoyo a la transferencia de tecnologías**, que otorgará apoyos a los productores para cubrir el 50% o hasta US\$8,000 de los costos de implantación de tecnologías (incluyendo los costos de asistencia técnica para su adopción, así como los insumos necesarios) a ser ejecutadas a través de planes de gestión (que serían formulados y ejecutados por grupos, mínimo 5 integrantes) conformados por al menos 70% de productores familiares para reducir los costos de transacción de la asistencia técnica); y
  - **Subcomponente 1.2: Promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas** que financiaría proyectos de investigación adaptativa y experimentación en parcelas de productores ejecutados a través de asociaciones/grupos de productores y entidades públicas/privadas de investigación.
- II. **Componente 2: Fortalecimiento institucional** (US\$3.92 millones originalmente asignados, US\$8.8 millones ejecutados) de la DGDR y la gestión territorial a través de las mesas de desarrollo rural.

#### 2. *Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

El proyecto alcanzó la elegibilidad en abril de 2012 y no tuvo reformulaciones formales (es decir, aprobadas por el Directorio). De acuerdo con los Lineamientos de 2020 para los PCRs, los cambios a la matriz de resultados registrados hasta junio de 2012 son válidos para el reporte de resultados y posterior a esa fecha es posible agregar indicadores de resultado asociados con los objetivos específicos del proyecto siempre que estos sean aprobados por SPD y que OVE considere que su adición está justificada y que contribuyen a reflejar mejor los resultados alcanzados.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alignment of project objective with the country's development needs:

El desafío al que se enfrentaba este proyecto era el de mejorar en forma sostenible la productividad de los productores familiares uruguayos para así aumentar sus ingresos y contribuir al crecimiento económico del país.

En 2008 los niveles de Apoyo al Productor de Uruguay se encontraban entre los más bajos a nivel internacional. Además, si bien el sector agropecuario en Uruguay tiene en general un buen desempeño, los beneficios no alcanzan a llegar al segmento de pequeños productores (productores familiares) que se encuentran rezagados tanto tecnológica como comercialmente. Este segmento de los productores representa casi dos terceras partes de los productores agropecuarios del país, quienes explotan el 15% de su superficie.

En particular para este segmento de los productores, estos tienen un bajo nivel de adopción de nuevas tecnologías que les permitan obtener rendimientos altos (actualmente su ingreso promedio anual es de alrededor de US\$3,330 por productor) se encuentran ubicados en áreas de suelos pobres y sus sistemas de producción dependen de las lluvias, acentuando su vulnerabilidad a cambios en el clima.

### 2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

El proyecto estuvo alineado con la estrategia de país vigente tanto al momento de su aprobación, como durante un periodo de su ejecución. Sin embargo, este mismo nivel de alineación con la estrategia de país no se identificó durante el último periodo de ejecución y cierre del proyecto.

La Estrategia de País de Uruguay 2010-2015 (vigente al momento de la aprobación y durante una parte de la ejecución del proyecto) tenía dentro de los objetivos estratégicos del BID en el sector agroindustrial el “desarrollo sostenible de la agroindustria”. Dentro de los resultados esperados de la EBP 10-15 se encontraba el (i) incremento en la adopción de tecnología en el sector.

La Estrategia de País de Uruguay 2016-2020 (vigente durante la ejecución y al cierre del proyecto) tenía dentro de los objetivos estratégicos del BID en el eje estratégico de productividad y competitividad, bajo el área prioritaria de “fomento a la innovación” el “promover la innovación empresarial”. Los resultados esperados para este objetivo estaban relacionados con el aumento de la inversión en innovación del sector.

Finalmente, el proyecto estuvo alineado con las prioridades establecidas en el IDB-9 y con la Estrategia Institucional (2010-2020).

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

El proyecto estaba encaminado a atacar los factores identificados como los más críticos en los sistemas de agricultura familiar: (i) las brechas tecnológicas, (ii) la generación de tecnología para la agricultura familiar, y (iii) la escala y asociatividad de estos agricultores con el objetivo general de incrementar la productividad de estos productores familiares a través de la adopción de nuevas tecnologías.

Para atender directamente a estos desafíos el GdU desde 2008 y a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), enfatizó su presencia territorial a partir del apoyo a las Mesas de Desarrollo Rural y el inicio de las actividades de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), que tenía entre sus objetivos el fortalecimiento del segmento de productores familiares agropecuarios con énfasis en aspectos ambientales. Al no lograr un desarrollo homogéneo entre los distintos productores, el GdU buscó estrategias específicas para este sector. En este contexto se origina el programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR), utilizando apoyos financieros como herramienta para complementar las inversiones necesarias para los productores familiares.

## 5. RELEVANCE

En este sentido, el diseño del proyecto contempló subsidios financieros para la incorporación de tecnologías en el sector (instrumentado a través de planes de gestión) para este grupo de productores, que contemplaban tanto la asistencia técnica específica para acompañar el proceso de decisión como los costos de los materiales, así como la conformación de grupos de productores para efectuar el proceso en forma más eficiente (ya que el costo de la provisión de asistencia técnica en forma individual era alto en términos relativos, lo que contribuía a la limitada adopción de tecnologías).

Si bien estos subsidios ayudarían a enfrentar los desafíos del sector, en el PCR se comenta que hizo falta un incentivo adicional para incorporar efectivamente a la población objetivo del proyecto y no se logró llegar a los productores más alejados o a los que enfrentan mayores dificultades para cumplir los requisitos para poder recibir los apoyos (mujeres y jóvenes). De la misma manera, se identificaron organizaciones rurales que no tenían las condiciones de presentar sus necesidades conforme a los requisitos del programa, lo que resultó en mayores tiempos de lo originalmente previsto; sin embargo, esta situación ya estaba contemplada. En la Revisión del apoyo del Banco al sector agropecuario 2002-2014 (RE-467-1) comenta que “los beneficiarios debían establecer asociaciones de productores, lo cual en sí mismo constituye un logro difícil de alcanzar. Los proyectos procuraban aumentar el acceso a los mercados por parte de los productores financiando el diseño y la implantación de planes de negocio que los vincularían a cadenas de valor. Sin embargo, en la mayoría de los casos ese financiamiento estaba dirigido a asociaciones de productores y no a productores individuales, lo cual redujo mucho la población elegible.”

En suma, si bien la lógica vertical del proyecto era adecuada para responder a los desafíos adecuadamente identificados para los productores familiares, los criterios de selección de beneficiarios del proyecto, de facto representaron una barrera para buena parte de la población objetivo del proyecto, además de que no se consideraron mecanismos que permitieran llegar a quienes históricamente han enfrentado barreras para actualizar sus tecnologías de producción.

La administración calificó el componente de Relevancia como Excelente. Por su parte, OVE considera que proyecto respondió adecuadamente a las necesidades de desarrollo del país, que tuvo una alineación completa con las estrategias de país vigentes durante el periodo en el que el proyecto estuvo activo y que si bien la lógica vertical del proyecto fue adecuada, su estrategia de selección de beneficiarios presentó deficiencias, por lo que la calificación de este componente es *Satisfactoria*.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1. Management rating of effectiveness

Este PCR fue elaborado utilizando los Lineamientos de 2020. Para este criterio, la Administración asignó la calificación de Parcialmente Insatisfactorio.

### 2. Quote limit date for acceptable modifications

El proyecto alcanzó la elegibilidad en abril de 2012 y no tuvo reformulaciones formales (es decir, aprobadas por el Directorio). De acuerdo con los Lineamientos de 2020 para los PCRs, los cambios a la matriz de resultados registrados hasta junio de 2012 son válidos para el reporte de resultados y posterior a esa fecha es posible agregar indicadores de resultado asociados con los objetivos específicos del proyecto siempre que estos sean aprobados por SPD y que OVE considere que su adición está justificada y que contribuyen a reflejar mejor los resultados alcanzados.

Ni en el PCR ni en Convergence se identificaron cambios en la matriz de resultados.

### 3. OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)

## 6. EFFECTIVENESS

**Objetivo Específico 1: Incrementar la productividad de pequeños y medianos productores agropecuarios.** Para evaluar este objetivo, se consideraron los siguientes indicadores:

Indicador de Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado	Alcanzado PCR
1.1 Diferencia entre el cambio porcentual entre los rendimientos agrícolas o ganaderos promedio por hectárea entre beneficiarios y no beneficiarios	0.0%	15.0%	11.1%	74%
1.2 Nuevas tecnologías validadas para las condiciones de la producción agropecuaria familiar	0.0%	6.0%	20.0%	100%

Únicamente el indicador 1.1 aparece en el PMR que corresponde a la fecha de elegibilidad + 60 días del proyecto. El indicador 1.2 formó parte del POD, pero no fue incluido en el plan de elegibilidad; el indicador se agregó por ser adecuado para explicar los logros del programa además de que se contaba con información para su validación. En cuanto a la atribución, el valor alcanzado para el indicador 1.1 es resultado de la evaluación de impacto de este programa, además de que se provee evidencia teórica sobre cómo los apoyos a las tecnologías y la provisión de asistencia técnica tienen efecto sobre la productividad.

En promedio, estos indicadores alcanzaron el 87% de sus metas, a lo que correspondería una calificación para este objetivo de Satisfactorio.

**Objetivo Específico 2: Fortalecer la capacidad institucional de la DGDR y la gestión territorial a través de las mesas de desarrollo rural.** Para evaluar este objetivo, se consideraron los siguientes indicadores:

Indicador de Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado	Alcanzado PCR
2.1 Proyectos de Inversión gestionados por mesas de desarrollo rural del ámbito del programa	0	6	NA	0%
2.2 Planes territoriales estratégicos aprobados por las mesas de desarrollo rural	0	10	9	90%

Únicamente el indicador 2.1 aparece en el PMR que corresponde a la fecha de elegibilidad + 60 días del proyecto, sin embargo, no se contó con información para su validación, además de que este indicador era impreciso, ya que el rol de las mesas de desarrollo rural no era uno de gestión de proyectos, sino de ordenar las demandas del medio rural, discutirlas y luego derivarlas a los organismos con responsabilidad en su ejecución. Por su parte, el indicador 2.2 formó parte del POD, pero no fue incluido en el plan de elegibilidad; el indicador se agregó por ser adecuado para explicar los logros del programa además de que se contaba con información para su validación. En cuanto a la atribución de resultados, el PCR basa esta atribución en estudios que concluyen que las organizaciones rurales tienen externalidades positivas (tales como el favorecer cambios tecnológicos, reducción de la variabilidad de precios, facilitar la inserción en las cadenas y disminuir costos de transacción entre otros), además de que funcionan como instrumento de inclusión económica y social. En promedio, estos indicadores alcanzaron el 45% de sus metas, a lo que correspondería una calificación para este objetivo de Insatisfactorio.

### 4. Discuss extent of adjustments to planned outputs

No hubo cancelaciones de productos críticos que llegaran a afectar el desempeño del proyecto. Todos los productos de la matriz de resultados final alcanzaron el 100% de sus metas con excepción

## 6. EFFECTIVENESS

de la instalación del sistema de interconexión de Mesas de Desarrollo Rural, el cual tuvo 0% de avance.

En síntesis, considerando que el rating Satisfactorio para el OE1 e Insatisfactorio para el OE2 el rating de Efectividad es Parcialmente Insatisfactorio, lo cual coincide con la calificación asignada a este criterio por la Administración.

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

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

El análisis ex ante en 2011 estimó una TIR de 28% y un VAN de \$19.2 millones de dólares. La tasa de descuento utilizada fue de 12%. La razón beneficio/costo resultó en US\$1.25 por cada unidad de inversión.

En contraste con los estimados del análisis ex ante, en el análisis ex post se consideró el 100% del programa (incluyendo costos administrativos) y se estimó una TIR de 13.5% y un VAN de \$1.6 millones de dólares. Los supuestos del análisis ex post se derivaron de estudios de caso con foco en el apoyo financiero directo otorgado a 30 productores beneficiarios<sup>1</sup>. En el PCR no se provee información que muestre que la combinación de los productores seleccionados es representativa<sup>2</sup> de la combinación de modelos productivos y productores apoyados, así como de las tasas de adopción de nuevas tecnologías logradas por el proyecto. El análisis ex post utilizó supuestos más bien conservadores (en contraste con el análisis ex ante) y no presentó un análisis de sensibilidad. De acuerdo con el PCR, los principales motivos para la diferencia entre los resultados del análisis ex ante y ex post son los siguientes:

- i. Menores apoyos directos a los productores: la asignación de fondos en los planes de fortalecimiento (29.6% del presupuesto total) fue superior a la originalmente planteada (11.8%) debido a que la DGDR interpretó que era clave el rol de las instituciones en territorio para impulsar el proceso de adopción de tecnologías a nivel de beneficiario.
- ii. Horizontes de beneficios más reducidos: las inversiones apoyadas en todos los planes de gestión ganaderos fueron proyectadas a 10 años, mientras que en la práctica, su vida útil fue de 5 años.
- iii. Mayores costos de asistencia técnica: en teoría se esperaba que estas representaran el 12% de las inversiones directas, mientras que en la práctica esta proporción fue de 21.6%.

Además de estos factores, la extensión por 23 meses del proyecto (mayormente debida a las menores asignaciones presupuestarias del MEF en 2015 y 2017 respecto a lo programado) generó mayores costos administrativos del proyecto.

Dado que no es posible dimensionar la representatividad de la muestra seleccionada para llevar a cabo el análisis tomando en cuenta que el proyecto otorgó apoyos financieros a 5,772 productores a través de 735 planes, OVE no puede basar su análisis de eficiencia en el CBA.

El CTOA muestra que el proyecto tuvo una calificación de Satisfactoria desde 2013 y hasta 2020.

<sup>1</sup> Relacionado con la selección de los 30 casos, en el Anexo III se comenta: "Se estableció un listado objetivo de los productores para formar parte de uno de los 5 segmentos referidos, con un total de 30 casos".

<sup>2</sup> En el Anexo III al PCR se provee información sobre los criterios utilizados para la identificación de los casos de estudio. Entre los criterios de selección se encuentran: que los planes de gestión hayan concluido como mínimo un año atrás para que el productor pueda estimar los cambios producidos o impulsados por la intervención (algunos de estos productores pudieron haber recibido apoyo en más de una ocasión), que su participación arrojara lecciones relevantes sobre los efectos económicos de la incorporación tecnológica en los sistemas productivos y la factibilidad de llevar a cabo el estudio en términos de tiempos de ejecución y la facilidad de acceso sujeto a las restricciones temporales por el cierre administrativo del programa. La selección además consideró: que los casos pertenecieran a los segmentos de actividad donde el programa había tenido mayor participación, la medida tecnológica aplicada y su relación causal con los avances registrados por el productor, la distribución geográfica (buscando la mayor concentración de productores de los segmentos a estudiar y excluyendo los departamentos de Canelones y Maldonado por su cercanía a Montevideo) y que los productores estuvieran razonablemente cerca entre ellos para optimizar los tiempos de la recolección de información.

## 7. EFFICIENCY

Pendiente de clarificar la representatividad de estos 30 productores para el análisis económico del proyecto, y tomando en cuenta la calificación Satisfactoria del proyecto en el CTOA, OVE califica este criterio como parcialmente insatisfactorio.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

En el PCR se identificó como principal riesgo para lograr el objetivo de adopción de tecnología que una parte de la implementación de las tecnologías no se consolide o sea efectiva. Si bien con la EI del proyecto se mostró que este no sería el caso para el grupo de beneficiarios que completó el proceso de incorporación este riesgo permanecería latente para quienes no lograron completarlo, es decir, para quienes recibieron la tecnología pero no recibieron la asistencia técnica durante el periodo de implementación del proyecto.<sup>3</sup> Sobre este mismo punto, en la sección de Hallazgos y Recomendaciones, el PCR comenta que el proceso de cambio tecnológico demandó tiempos de adecuación que excedieron los plazos previstos por el programa en cuanto a la provisión de asistencia técnica.

En este sentido, en el PCR se aclara lo siguiente:

- i. Los equipos territoriales de la DGDR tienen presencia sostenida y mantienen un vínculo activo con los productores.
- ii. Existen otras áreas del MGAP con equipos en el medio rural que mantienen un interés permanente en este segmento de los productores y se les apoya en los procesos de adopción de tecnologías para mejorar su productividad.
- iii. El trabajo de fortalecimiento de las Organizaciones Rurales constituye otra alternativa que ayuda a sostener el proceso de mejora tecnológica.

En el PCR no se comentan otros riesgos relacionados con las acciones de fortalecimiento de la DGDR y de la gestión territorial a través de las mesas de desarrollo rural.

### b) Safeguards Performance [see separate note on the requirements for each of the safeguards categories A, B, B13, C]

Esta operación fue clasificada como categoría “B”. En la revisión inicial de salvaguardas del proyecto, se comenta sobre el monitoreo y la gestión del uso de pesticidas y de otros materiales peligrosos como combustibles. En el PCR no se comenta sobre la efectividad de los planes de mitigación de estos dos riesgos ni sobre su estado actual, si bien sí se comenta que durante la ejecución del proyecto no se registraron aspectos relevantes que requirieran mitigación ni se identificaron problemas ambientales y sociales. Sobre esto último en el PCR se estableció que no se prevén riesgos futuros derivados de la operación y que no se dejaron temas sin resolver al cierre del proyecto. No fue posible llevar a cabo una mayor verificación sobre de esto debido a que no se encontraron reportes intermedios de supervisión para este proyecto.

El proyecto tiene una calificación de riesgo ambiental y social (ESRR) baja en enero de 2019.

La administración calificó este criterio como Satisfactorio. Dada la información anterior, OVE concuerda con esta calificación.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

<sup>3</sup> En la evaluación de OVE sobre el apoyo del Banco al sector agropecuario, en lo que toca al Apoyo Directo a los Productores Agropecuarios, se identificaron como barreras a la adopción de tecnologías el suministro insuficiente, o costoso, de asistencia técnica; y la captación incompleta de los beneficios de la nueva tecnología (documento RE-467-1).

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

En su conjunto, el desempeño del proyecto ha sido calificado por OVE como Parcialmente insatisfactorio como resultado de un desempeño Satisfactorio en relevancia y sostenibilidad; y de parcialmente insatisfactorio en efectividad y eficiencia. OVE coincide con las calificaciones otorgadas por Administración para los criterios de efectividad y sostenibilidad, y difiere de las calificaciones otorgadas por la Administración para relevancia y eficiencia y por lo tanto en la calificación general del proyecto.

Outcome rating:	Partly Unsuccessful
-----------------	---------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation: Parcialmente Insatisfactoria*

En cuanto al diseño del proyecto, en el PCR se comenta que se siguió un proceso de diagnóstico inicial con estudios técnicos, de capacidad institucional del organismo ejecutor y un taller para la preparación de la matriz de riesgos.

En cuanto a la matriz de resultados, esta se quedó corta en cuanto a su capacidad para efectivamente considerar todos los aspectos del proyecto y permitir la evaluación de su efectividad. Por ejemplo, en el caso del R2 para el objetivo específico 2, los indicadores de resultado planeados en el diseño del programa no incluían una descripción apropiada, carecían de medios de verificación disponibles o estos no eran lo suficientemente rigurosos. La falta de información no permitió medir la diferencia entre las tasas de adopción de tecnologías entre beneficiarios y no beneficiarios, si bien este indicador sí estuvo contemplado en el diseño del proyecto. Esto se debió a que el plan de M&E original no pudo concretarse. Al no realizar las encuestas de línea de base, el análisis de los indicadores previstos no pudo efectuarse en su totalidad. En el DEM, la calificación asignada a la evaluabilidad del proyecto es de 9.7 (de 10).

*Quality of implementation: Satisfactory*

El proyecto sufrió ajustes (en cuanto a los montos originalmente presupuestados) para dar lugar, por ejemplo, a la mayor necesidad de asistencia técnica por parte de los productores familiares. Esta flexibilidad del Banco durante la ejecución resulta positiva en el contexto del proyecto, donde la asistencia técnica favorece la sostenibilidad sus resultados.

Finalmente, en el PCR se comenta que la gestión de riesgos se dio con un seguimiento continuo del Banco a través de un diálogo cercano del equipo de proyecto con el ejecutor, si bien esto no se dio al momento del levantamiento de la línea de base, en cuyo caso no se pudo cumplir con lo previsto.

*Agreement with Management rating:*

A nivel global, la Administración calificó este criterio como Satisfactorio, calificación que coincide con la que se asignó la calidad del diseño del proyecto. No se provee explícitamente la calificación de la calidad de implementación del proyecto.

En contraste, OVE considera que la calificación de desempeño del Banco es parcialmente insatisfactoria, principalmente derivado de la calidad de la matriz de resultados establecida al momento del diseño, lo que impide efectivamente evaluar los logros del proyecto.

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El ejecutor cumplió los acuerdos del préstamo, los cuales incluían la coordinación con distintas entidades, además de los acuerdos fiduciarios.

En el PCR también se destaca la continuidad de los recursos humanos, así como su compromiso con la operación durante todo el periodo como aspectos positivos del ejecutor. En este mismo sentido, la sección de Hallazgos y Recomendaciones destaca que la creación de equipos territoriales en la DGDR fue un aspecto positivo que permitió ampliar y diversificar temáticamente el apoyo institucional a los productores (ya que generalmente estos están enfocados en la ganadería). El PCR no provee información sobre la responsabilidad de la UEP sobre la falta de información para verificar el alcance de algunos de los indicadores.

OVE rating: Satisfactorio.

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR incluye en su sección de hallazgos y recomendaciones aspectos clave para mejorar otras operaciones en el mismo sector, que pudieran ser valiosos para otros proyectos que estén operando en contextos similares. A lo largo de la validación se han ido incorporando algunas de estas en las secciones correspondientes.

Destaca el señalamiento en el PCR de las debilidades en cuanto a la debilidad del proyecto relacionada con su capacidad de focalización de beneficiarios:

- *Si bien se han ejecutado diversas acciones de difusión, algunos grupos de potenciales beneficiarios expresan que no alcanzaron un conocimiento apropiado de los instrumentos del programa. El número de beneficiarios representó aproximadamente el 20% de la población objetivo. Muchos de los beneficiarios de este programa ya habían recibido apoyos previos de otros proyectos, con lo que se evidencia que existe un segmento al que no estarían llegando los apoyos provistos por el Ministerio. Además, ciertos grupos, como mujeres y jóvenes, que enfrentan mayores dificultades para cumplir los requisitos para poder recibir apoyos no han recibido ningún tipo de tratamiento diferencial que les permita superar esos obstáculos.*

Para ello, el PCR hace la siguiente recomendación:

- *Ampliar los canales de difusión y promoción de las herramientas que proveen programas como este: (i) aprovechando a las organizaciones rurales; (ii) experimentando con mecanismos de promoción alternativos a los tradicionales; (iii) analizando la incorporación de mecanismos de promoción con orientación específica a los segmentos no atendidos por el programa; (iv) generar incentivos específicos.*

## 13. QUALITY OF PCR

Este PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2020. El PCR hace un buen trabajo mostrando la alineación del Programa con las necesidades del país y en cuanto a explicar la lógica vertical del proyecto e identifica las deficiencias en la matriz de resultados.

La sección de eficiencia hace un buen trabajo en cuanto a extraer las principales causas de las diferencias entre las estimaciones económicas ex ante y ex post del proyecto, pero falta información sobre cómo se hizo la selección de la muestra (si bien esta información está disponible en el Anexo III al PCR) y evidencia que muestre que la combinación de los productores seleccionados es representativa de la combinación de modelos productivos y productores apoyados, así como de las tasas de adopción de nuevas tecnologías logradas por el proyecto.

La sección de sostenibilidad del PCR presenta la información sobre los principales riesgos a futuro de los resultados alcanzados por el proyecto y las medidas implementadas para mitigarlos; mientras que en cuanto al desempeño de las salvaguardas no comenta sobre la falta de información del estado de los riesgos identificados al inicio del proyecto relacionados con combustibles y pesticidas.

La sección de hallazgos y recomendaciones provee lecciones relevantes para el aprendizaje institucional y hace propuestas interesantes sobre otros aspectos que el proyecto debió haber considerado en su diseño, por ejemplo, en cuanto a las barreras que algunos grupos de potenciales beneficiarios todavía enfrentan. El PCR se hubiera beneficiado de estas discusiones a lo largo de las distintas secciones.

PCR Quality Rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	PUNTA DEL TIGRE "B" COMBINED-CYCLE PROJECT			<b>Most recent (For PBL series)</b>
	<b>Oldest</b> →			
<b>Number of Operation</b>	UR-L1070			
<b>Loan number(s)</b>	2894/OC-UR			
<b>Amount Approved</b>	\$200 millones			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	CAF	KfW	UTE	
<b>Borrower</b>	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)			
<b>Executing Agency</b>	UTE			
<b>Sector/Subsector</b>	Energy/New Thermal Power Plants			
<b>Year of Approval</b>	2012			
<b>Original Closing date</b>	07/29/19			
<b>Actual Closing date</b>	03/03/20			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$741,200,000 (IDB US\$200,000,000, UTE US\$291,200,000)		US\$666,443,000 (IDB US\$200,000,000, UTE US\$216,440,000 <sup>1</sup> )	
<b>Loan/Grant</b>	US\$200,000,000		US\$200,000,000	
<b>Co-financing</b>	US\$250,000,000		US\$250,000,000	
<b>Cancelled amount</b>	-		-	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Exitoso</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactorio	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactorio	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Muy satisfactorio <sup>2</sup>	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Regina Legarreta	
<b>Reviewed by:</b>	José Ignacio Sembler	

<sup>1</sup> CAF y KfW financiaron US\$180 millones y US\$70 millones, respectivamente.

<sup>2</sup> Muy satisfactorio" no es parte de las calificaciones posibles de acuerdo con las guías de PCR que permiten "excelente", "satisfactorio", "parcialmente insatisfactorio" e "insatisfactorio".

### 3. PROJECT OBJECTIVES

De acuerdo con la propuesta de préstamo, el proyecto tuvo tres objetivos generales y dos específicos.

- **Objetivos generales:**

1. Contribuir a satisfacer la creciente demanda de energía eléctrica,
2. Diversificar la matriz eléctrica en forma ambientalmente sostenible y
3. Mitigar la vulnerabilidad del sistema en los años secos.

- **Objetivos específicos:**

1. Apoyar la construcción de una planta de generación de ciclo combinado a gas y sus obras complementarias y
2. Apoyar el desarrollo de un programa de modernización de la gestión ambiental de UTE.

Estos objetivos coinciden con los referenciados en el contrato de préstamo y fueron correctamente identificados por el PCR. Sin embargo, el PCR argumenta que el planteamiento de los objetivos no fue adecuado. Específicamente, que los objetivos específicos son insuficientes para evaluar la efectividad del programa por estar asociados directamente a los productos del proyecto y no a sus resultados. El PCR señala que, de acuerdo con las Guías de PCR 2020, “cuando los objetivos específicos no se aprobaron con las métricas adecuadas en términos de resultados, se debe buscar reconstruir una medida para dichos objetivos”, por lo tanto, “consideró conveniente replantear los objetivos específicos formulados en la propuesta de préstamo para contar con una teoría de cambio adecuada y medir su cumplimiento a través de indicadores de resultados y no de productos.” El PCR propone considerar los objetivos generales originales como objetivos específicos (ver figura 1 del PCR).

- **Objetivos específicos evaluados por el PCR:**

1. Satisfacer la creciente demanda de energía eléctrica.
2. Diversificar la matriz eléctrica en forma ambientalmente sostenible.
3. Mitigar la vulnerabilidad del sistema en los años de sequía.

OVE concuerda con la argumentación y propuesta de objetivos específicos del PCR y usará, para efectos de la validación, los objetivos originalmente establecidos como generales. Sin embargo, incluirá también menciones al avance en los objetivos específicos originales a pesar de que estos se refieren a productos. Además de la necesidad de reducir la dependencia de energía hidroeléctrica, el proyecto también permitiría desplazar el orden de despacho de plantas térmicas antiguas con alto nivel de emisiones, incluyendo el posible desmantelamiento de varias de ellas, contribuyendo de esta forma a que la matriz eléctrica del país fuese más sostenible ambientalmente.

Nótese que, al hacer el ejercicio de replantear los objetivos específicos y la lógica vertical del proyecto, el PCR mapea los indicadores de la matriz de resultados a los “nuevos” objetivos específicos e incluye también dos de los tres indicadores de impacto (ver sección 6). Además, mapea algunos de los indicadores a más de un objetivo específico.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

1. *List project components (policy areas for PBLs):*

Como señala el PCR, el programa incluyó tres componentes: (1) Obras de infraestructura que incluye diseño final, implantación y puesta en marcha de la planta de ciclo combinado a gas; (2) un programa de modernización de la gestión ambiental de la UTE; y (3) gestión y administración del proyecto. El costo total del proyecto se estimó en US\$741,2 millones, de los cuales US\$200 millones (27,0%) serán cubiertos por el BID. Adicionalmente US\$180 millones (24,3%) serían provistos por la CAF; US\$70 millones (9,4%) por KfW, y US\$291,2 millones (39,3%) por la UTE, todos ellos en concepto de contrapartida.

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

**Componente 1. Obras de Infraestructura (US\$481 millones; US\$197 millones correspondientes al BID).** Incluyó el diseño final de ingeniería, suministro de equipos y materiales, construcción de obras civiles, eléctricas y electromecánicas y puesta en marcha de la planta de ciclo combinado (530-MW). Se hizo con una licitación llave en mano, o *Engineering, Procurement and Construction* (EPC). La planta estaría diseñada para poder utilizar gas natural y diesel como combustible alterno dependiendo de su disponibilidad. Incluiría dos turbinas de combustión duales, dos calderas de recuperación de calor y una turbina de vapor, con todos sus sistemas auxiliares, y facilidades complementarias para su operación.

**Componente 2. Modernización de la Gestión Ambiental en la UTE (US\$1 millón; US\$1 millón correspondiente al BID).** Con los fondos de este componente, UTE previó desarrollar un programa de modernización de gestión ambiental que incluiría: (i) un diagnóstico ambiental integral de la UTE; (ii) el desarrollo de un plan de acción ambiental; (iii) el desarrollo de un sistema de gestión y desempeño ambiental; y (iv) la ejecución de un proyecto piloto a ser identificado, dimensionado e implementado durante la ejecución del préstamo (ejemplo, manejo de residuos industriales).

**Componente 3. Gestión y Administración del Proyecto (US\$259 millones; US\$2 millones correspondientes al BID).** Incluyó la contratación de una firma consultora para la asistencia a UTE en la supervisión de las obras, además de gastos de importación, cargas sociales, pago de IVA y otros que serían cubiertos con recursos de contrapartida. Adicionalmente, se previeron US\$75 millones (15% del valor de las obras) para imprevistos como contrapartida. Los US\$2 millones del financiamiento del BID cubrirían gastos financieros del préstamo.

2. *Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)?*

El proyecto no fue modificado formalmente (con aprobación del Directorio Ejecutivo). Alcanzó elegibilidad en junio 2013 y, de acuerdo con las Guías 2020 de PCR, los cambios a la matriz de resultados registrados hasta septiembre 2013 son referencias válidas para reportar resultados. No se registraron cambios a la matriz de resultados.

#### 5. RELEVANCE

1. *Alignment of project objective with the country's development needs:*

El proyecto estuvo alineado con las necesidades y prioridades del sector de energía en Uruguay. El PCR detalla el contexto de Uruguay en materia de energía al momento de aprobación del préstamo y muestra la alineación del proyecto con las necesidades y prioridades de Uruguay. OVE destaca que el proyecto fue concebido en el marco de una estrategia integral de largo plazo basada en un consenso político multipartidario y dedicada a transformar la matriz energética de Uruguay. Como señala el PCR, al momento de la aprobación del proyecto (2012), el sector enfrentaba los desafíos de: (i) hacer frente al crecimiento de la demanda eléctrica; (ii) mitigar la vulnerabilidad del sistema ante la variabilidad hidrológica; (iii) mitigar la volatilidad del precio de los combustibles fósiles; (iv) afrontar la limitada disponibilidad de gas natural por ductos importado desde Argentina; y (v) hacer frente a los elevados precios y limitada disponibilidad de la energía eléctrica importada especialmente en los años hidrológicos secos. Ante esto, durante la década de 2010-2020, Uruguay volcó sus esfuerzos y el diseño de sus políticas públicas a la incorporación de energías renovables no convencionales (ERNC) a su matriz energética, en particular, como fuentes de generación eléctrica. En una década, la generación de electricidad pasó de depender de energía hidráulica (78% de la generación en 2010; la energía térmica aportaba 11% de la generación en 2010) a provenir en su mayoría de fuentes de ERNC (la eólica

## 5. RELEVANCE

era la más importante con 40% en 2020; las fuentes térmicas pasaron a proveer alrededor del 2% de la generación).<sup>3</sup>

El proyecto del Ciclo Combinado (CC) de Punta del Tigre (530 MW) se insertó en esta estrategia como un complemento que le daría confiabilidad al sistema al evitar situaciones vulnerables en determinados eventos climáticos o de demanda no previstos que afectaran a las fuentes hidráulicas y de ERNC. La instalación de plantas eólicas y solar fotovoltaica en gran escala sería posible si se contaba con generación firme en el sistema, y Uruguay optó por el CC dada su rápida respuesta, eficiencia energética y costo. En este contexto, la construcción de la planta de CC permitiría garantizar el suministro frente a la creciente demanda, incrementar la energía renovable diversificando la matriz y reducir la vulnerabilidad del sistema para los años de sequía. El proyecto fue consistente también con el Plan Estratégico de UTE que incluía la sustitución de equipamiento que va cumpliendo su vida útil, y la mejora continua en la gestión ambiental de la empresa, así como con los lineamientos de la política energética del Programa del Gobierno para el período. En este sentido, los objetivos del proyecto se alinearon con las necesidades y prioridades de Uruguay.

### 2. *Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:*

Como detalla el PCR (pág. 3), el proyecto estuvo claramente alineado tanto con la Estrategia de País 2010-2015 como con la Estrategia de País 2016-2020. El proyecto se alineó con la Estrategia de País 2010-2015 al priorizar inversiones que contribuyeran a asegurar el abastecimiento energético mediante la incorporación de infraestructura de regasificación de GNL e inversiones asociadas para la generación eléctrica a gas y con plantas de generación térmica de ciclos combinados. De igual forma, el proyecto se alineó con la Estrategia de País 2016-2020 al priorizar acciones que contribuyeran a consolidar la diversificación de las fuentes energéticas con énfasis en proyectos de energía renovable, medidas que promuevan el uso eficiente de la energía y minimicen el impacto ambiental, y la integración energética regional.

### 3. *Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):*

El PCR presenta de manera clara la lógica vertical del proyecto. OVE concuerda en general con la valoración del PCR, incluyendo el señalamiento de que, si bien las actividades del proyecto se alinean con los objetivos del préstamo, la evaluación de su relevancia resulta más apropiada bajo la propuesta del PCR de tomar los objetivos generales originales del proyecto como objetivos específicos, y los objetivos específicos originales, como productos. Con esto, la lógica vertical resumida en la Figura 1 del PCR es clara y permite esperar el cumplimiento de los objetivos (a nivel producto, resultados e impacto) a partir de las actividades propuestas.

En una primera revisión al PCR, OVE hizo dos observaciones respecto a la adecuación de la planta de CC a la situación y necesidades locales. Estas se refieren a la relevancia del proyecto no solo al momento de aprobación sino durante el cierre e implementación. En primer lugar, la planta fue originalmente pensada como un equipamiento de base alimentado por gas natural importado en forma de gas natural licuado (LNG) y su relevancia se habría visto afectada por el abandono de la construcción de una planta regasificadora de gas natural licuado (GNL) que estaba prevista al momento de aprobación del préstamo. Actualmente, la operación del CC con base a GNL depende de la disponibilidad de importaciones desde Argentina, siendo la operación esperada con diésel menor y menos eficiente en comparación con la operación con GNL. En segundo lugar, OVE señaló en el CPE de Uruguay 2016-2020 (RE-546-1) que, en retrospectiva, no solo la cancelación de la regasificadora sino también la rápida expansión de ERNC, y un

<sup>3</sup> Balance Energético Nacional de Uruguay 2018 y 2020.

## 5. RELEVANCE

crecimiento de la demanda menor al esperado redujeron la adecuación de la planta a las necesidades locales y levantaron algunas consideraciones sobre la racionalidad económica del proyecto. Lo anterior debido a que la planta funcionaría pocas horas en el año, y pese a que provee reserva que permite dar mayor seguridad al abastecimiento de fuentes intermitentes, esa función podría haber sido provista por maquinas turbogás más pequeñas y con un menor costo para el sector público.

Ante esta segunda observación, el equipo de proyecto presentó a OVE más información sobre la operación de la planta y su adecuación a las necesidades del país. De acuerdo con el equipo del proyecto, el CC fue concebido como respaldo para cubrir picos de demanda y reducir la vulnerabilidad del sistema. En este contexto, el equipo indica que la CC fue de alta relevancia tanto para garantizar el suministro en Uruguay como para la integración con los países vecinos. Resalta que, durante 2021 (año de sequía en que la planta de respaldo fue necesaria), el CC operó 12% de las horas a potencia máxima y en septiembre lo hizo 42% de las horas. La planta operó a una capacidad promedio de 214,85 MW durante el 2021 y de 52 MW en 2020 (133 MW considerando ambos años; con dos meses, agosto y septiembre 2021, operando a más de 370MW). A modo de referencia, el equipo agregó que en el diseño se consideró una capacidad de operación promedio de 152 MW durante los 15 años evaluados de proyecto operativo considerando diésel como combustible (la operación promedio sería mayor con gas natural: 230 MW). En 2021, además, un 77% de la generación térmica del país correspondió al CC. Por último, resaltó que fue posible para Uruguay exportar 40% de la energía generada por el CC y que esta representó un porcentaje importante de las exportaciones totales de UTE.

OVE considera que la información adicional proporcionada por el equipo de proyecto sobre los primeros años de operación de la planta sugiere la adecuación del tamaño de la planta a las necesidades del país, pues en los momentos en que ha sido necesaria (recuérdese que se trata de una planta de respaldo), la planta ha operado a niveles de capacidad altos y en línea con lo esperado para la operación con diésel.

En resumen, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo y prioridades de Uruguay en el sector energía, así como con las estrategias del Banco en el país vigentes durante la aprobación y ejecución del proyecto. Si bien el diseño del proyecto tuvo deficiencias en la definición de los objetivos específicos, el PCR presenta de manera clara la lógica vertical de proyecto, existiendo una relación directa entre las actividades propuestas y objetivos ajustados. Por otro lado, OVE señala que la relevancia del proyecto se vio afectada en cierta medida entre el diseño y la implementación del proyecto debido a la cancelación de una planta regasificadora prevista durante el diseño del proyecto. Esta situación no impide la operación de la planta, pero implica una capacidad esperada de operación menor y costos de operación más altos. OVE asigna una calificación de **satisfactorio** a la relevancia del proyecto.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1) Management rating of effectiveness

El PCR utiliza las guías de PCR 2020 para su valoración de efectividad. Como se mencionó antes, mapeó los indicadores de resultados a los objetivos específicos propuestos (originalmente, objetivos generales). Además, consideró dos de los tres indicadores de impacto de la matriz original (volumen de importaciones de energía y capacidad instalada de generación) como indicadores adecuados para medir resultados, y los mapeó junto con el resto de los indicadores. Nótese que algunos indicadores de resultados fueron mapeados a más de un objetivo específico, por ejemplo, el indicador de % de generación no hidroeléctrica del sistema eléctrico de Uruguay fue mapeado por el PCR tanto al objetivo de diversificar la matriz eléctrica en forma ambientalmente sostenible como al de mitigar la vulnerabilidad del sistema en los años de sequía. (Ver tabla 1 del PCR).

## 6. EFFECTIVENESS

El PCR valoró la efectividad del proyecto como satisfactoria en vista de los resultados alcanzados que atribuye al proyecto. OVE concuerda con esta calificación, aunque levanta algunas consideraciones respecto al análisis contrafactual (subsección 6.3).

### 2) *Quote limit date for acceptable modifications*

A pesar de proponer nuevos indicadores específicos, el PCR basa su análisis de efectividad en la matriz de resultados original, que no sufrió modificaciones a lo largo de la vida del proyecto. Aun así, como se mencionó antes, hizo ajustes que OVE considera adecuados y los incorpora en la Tabla 1:

1. Dos indicadores están mapeados bajo más de un “nuevo” indicador específico.
2. Dos de los tres indicadores de impacto originales se incluyeron en el análisis del PCR como indicadores de resultados.

### 3) *OVE assessment and rating for each objective (The objectives must match those stated in section 3)*

La tabla 1 muestra los resultados logrados presentados en la tabla 2 del PCR con ajustes hechos por OVE a los porcentajes alcanzados, pues el valor máximo permitido para estos es 1. Además, agrega una columna que resume la discusión de atribución presentada en el análisis contrafactual del PCR y algunas consideraciones hechas por OVE.

**Tabla 1. Resultados Logrados**

<b>Resultado/Indicador</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Valor L . base</b>	<b>Metas y alcance real</b>		<b>% Alcanzado</b>	<b>Notas y consideraciones de atribución</b>
Objetivo 1: Satisfacer la creciente demanda de energía eléctrica (OVE: Satisfactorio)						
1. GWh / año generados en UR	GWh	9.524 (2011)	P P(a) A	13,392 13,392 14,045	100%	La contribución directa del CC fue marginal debido a la alta disponibilidad de energías renovables y bajo crecimiento de la demanda. Sin embargo, el CC proporcionó potencia firme necesaria para permitir la generación a través de fuentes de ERNC.
2. Capacidad instalada térmica firme como porción de la demanda máxima	%	64 (2011)	P P(a) A	80 80 77	81%	La capacidad de generación térmica pasó de 1.096MW (2011) a 1.543MW (2019). El CC aportó 530 MW. De acuerdo con lo reportado por el PCR, la meta no se alcanzó principalmente porque varias unidades de generación térmica antiguas (que aportaban capacidad instalada al sistema) fueron puestas fuera de servicio como consecuencia de la entrada en servicio de las unidades del Ciclo Combinado.
3. Incremento en la capacidad instalada de generación	MW	2697 (2011)	P P(a) A	3880 3880 4873	100%	El CC aportó 530 MW de los 4,873 MW instalados en 2019. La meta de 3.880MW se habría alcanzado sin CC debido al aumento de la capacidad instalada de generación eólica; no así la potencia firme requerida.
Objetivo 2: Diversificar la matriz eléctrica en forma ambientalmente sostenible (OVE: Excelente).						
4. % de generación no hidroeléctrica del sistema eléctrico de UR	%	32 (2011)	P P(a) A	52 52 53	100%	La energía térmica contribuye solo alrededor de 2 puntos porcentuales a este indicador, pero sirve para cumplir con los requerimientos de ADME sobre los valores del Seguro de Garantía de Suministro.

## 6. EFFECTIVENESS

5. Reducción del Factor de Emisiones del parque térmico	tCO2/MWh	0.87 (2011)	P P(a) A	0.51 0.51 0.48	100%	Sin el Ciclo Combinado el factor de emisiones habría sido superior a los valores alcanzados (0.48tCO2/MWh) ya que esta planta tiene el menor nivel de emisiones de todo el parque térmico (0.39 tCO2/MWh funcionando a gas y de 0.53 tCO2/MWh funcionando con diésel), además de que permitió dejar fuera de servicio y cerrar plantas obsoletas de alto nivel de emisiones.
Objetivo 3: Mitigar la vulnerabilidad del sistema en los años de sequía (OVE: Satisfactorio)						
4. % de generación no hidroeléctrica del sistema eléctrico de UR	%	32 (2011)	P P(a) A	52 52 53	100%	Ver arriba.
2. Capacidad instalada térmica firme como porción de la demanda máxima	%	64 (2011)	P P(a) A	80 80 77	81%	Ver arriba.
6. Reducción de Volumen de Importaciones de Electricidad	GWh/año	470.3 (2011)	P P(a) A	120 120 0	100%	En un escenario sin Ciclo Combinado posiblemente se habría alcanzado a reducir la importación a cero debido al incremento sustancial de la capacidad instalada de ERNC, especialmente de energía eólica. Sin embargo, la planta apoya como potencia firme, que el sistema y la regulación uruguaya requieren.

La efectividad del proyecto en cuanto a la consecución de los objetivos específicos originales (apoyar la construcción de una planta de generación de ciclo combinado y apoyar el desarrollo de un programa de modernización de la gestión ambiental de UTE) puede ser medida a través del seguimiento la matriz de productos. En ella, el PCR reporta que se lograron cuatro de los cinco productos esperados: la planta de CC fue instalada y se encuentra operativa desde octubre 2019, el diagnóstico ambiental de UTE fue realizado, el plan de acción medioambiental fue desarrollado, y el sistema de gestión y desempeño ambiental fue diseñado. La matriz incluyó la implementación de un proyecto piloto utilizando el sistema de gestión ambiental, el cual aún no se había implementado al momento de elaboración del PCR. De acuerdo con el PCR, algunas actividades del programa de modernización de la gestión ambiental se encontraban aún en ejecución con recursos de UTE.

Respecto a la atribución de los resultados al proyecto y el análisis contrafactual, el PCR argumenta que, para la mayoría de los indicadores (indicadores 1, 3, 4 y 6 de la tabla 1), la contribución directa del proyecto es marginal; de hecho, el PCR señala que el atraso acumulado de casi tres años en la construcción de la planta no tuvo consecuencias importantes porque las unidades retrasadas no fueron imprescindibles por el crecimiento de la demanda menor al esperado y la disponibilidad de ERNCs. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el CC funciona como una planta de reserva que permite la generación a través de proveer potencia firme y confiabilidad a un sistema basado en energía hidráulica y ERNC, cuyos riesgos climáticos son altos. OVE reconoce que, en efecto el CC cumple esta función crucial para el sistema uruguayo. No obstante, agrega, como lo hizo en la sección de relevancia, que el contrafactual no necesariamente es no haber construido la planta y dejar al sistema sin energía térmica de reserva. Un ejemplo de alternativa posible era proveer la reserva a través de máquinas turbogás más pequeñas y con un menor costo para el sector público (como señala el PCR en la sección de eficiencia, estas no tendrían un costo unitario menor ni generarían menos emisiones, pero podrían tener un costo *total* menor).

Ante estas consideraciones en el análisis contrafactual y el incumplimiento de la meta del indicador de capacidad instalada térmica firme como porción de la demanda máxima, OVE concuerda con la valoración del PCR y asigna una calificación de **satisfactorio** a la efectividad del proyecto.

## 6. EFFECTIVENESS

### 4) Discuss extent of adjustments to planned outputs

La matriz de productos no tuvo ajustes ni cancelaciones. El PCR reporta, sin embargo, un retraso total acumulado de 34 meses atribuidos al contratista, que pago las penalidades correspondientes.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

*State source for efficiency rating in PCR: CBA, CEA, or based on PMR rating (CTOA) (see Annex to PCR Guidelines).*

El PCR califica la eficiencia del proyecto como satisfactoria con base en un análisis costo-efectividad (ACE). Detalla que el análisis consideró la capacidad instalada y costos de las inversiones efectivamente incurridos, comparando valores de otras plantas que entraron en operación en los últimos años en la región y valores unitarios de inversión disponibles en dólares por kW instalado. El PCR aclara que no fue posible replicar el análisis costo-beneficio ex ante realizado al momento de aprobación del préstamo debido a limitaciones de información por el corto tiempo que llevaba operando la planta al momento de elaboración de PCR.<sup>4</sup>

OVE no concuerda con la calificación del PCR y le asigna una calificación de **parcialmente insatisfactorio** destacando lo siguiente:

- El costo total de Punta del Tigre (tabla 3 del PCR) fue menor al proyectado (US\$666.4 millones vs. US\$756.1 millones). De acuerdo con el PCR, esto se debió en gran parte a diferencias en el tipo de cambio que redujo el costo del contrato llave en mano de la planta, así como a reducciones de costos en rubros del componente III del programa (ej. supervisión, gastos importación, imprevistos).
- La evidencia utilizada por el PCR para el análisis es adecuada y proviene de fuentes reconocidas. Como describe el PCR, comparadores utilizados para el análisis incluyeron plantas de CC similares de menos de 800 MW que hubieran entrado en operación entre 2014 y 2018 en la región y en Estados Unidos,<sup>5</sup> aunque el PCR nota que existe variación en tipo de tecnología de ciclos combinados, condiciones específicas y alcance de cada proyecto. La información utilizada para el análisis proviene de fuentes oficiales de los diferentes países y fuentes reconocidas en el sector (ver PCR pág. 20).
- La comparación presentada en la página 21 del PCR muestra los costos unitarios del CC de Punta del Tigre por encima de los de los países más grandes (Brasil, EUA y México) pero por debajo de los de Chile y dentro del rango de los costos estimados por una firma consultora para EUA. Ajustado a precios de 2019, los costos unitarios de inversión de Punta del Tigre son solo mayores a los de los proyectos de EUA.

Sin embargo,

- El análisis señala un atraso importante en la construcción de la planta (total acumulado de 34.3 meses) atribuible al contratista, que pago las penalidades correspondientes. OVE considera que este es un retraso considerable que afecta la eficiencia del proyecto. Si bien el PCR indica que no tuvo consecuencias importantes porque la demanda de energía fue menor a la esperada y las unidades retrasadas no se necesitaron, durante el tiempo de retraso, el CC no pudo proporcionar la potencia firme y respaldo al sistema que justifican la calificación

<sup>4</sup> De acuerdo al análisis ex ante el proyecto tenía como principales beneficios económicos: (i) la reducción en los costos de abastecimiento por ahorros en el uso de combustibles e importaciones; y (ii) la reducción de la probabilidad de interrupciones de suministro eléctrico (con su consecuente reducción de los costos por los cortes evitados). A partir de dicho análisis, se obtuvo una TIRE del 23,8% y un VANE de US\$207 millones, con los flujos descontados a un 12%, para la situación en que el proyecto funcione con diésel, y una TIRE de 42,5% y una VANE de US\$1.191 millones para el escenario con gas.

<sup>5</sup> Los países de la región con proyectos comparables identificados fueron Argentina, Brasil, Chile y México.

## 7. EFFICIENCY

de efectividad y relevancia del proyecto. Los beneficios esperados de la planta además se postergaron, situación que no es capturada en el análisis costo efectividad.

- En cuanto a alternativas de potencia firme que habrían podido suplantar el CC, el PCR señala como factibles variantes de plantas térmicas como centrales de ciclo abierto o alquiler de unidades térmicas. Argumenta que estas alternativas habrían resultado en un mayor costo de inversión por unidad instalada. No obstante, no es totalmente claro para OVE que alguna de estas alternativas, al ser más pequeña, no podría haber tenido un costo total menor y al mismo tiempo cumplir las necesidades de respaldo del sistema.
- Por último, OVE destaca que el PCR sugiere que el costo de la energía resultante es mayor al que se pensó durante el diseño del proyecto. A pesar del incremento esperado de producción de gas natural en Argentina por el hallazgo del yacimiento de gas natural de Vaca Muerta, se infiere del texto que la planta opera con más diésel de lo originalmente planeado debido a que se pensaba que se alimentaría principalmente por gas natural de la regasificadora cancelada,<sup>6</sup> lo cual afecta su eficiencia. De acuerdo al PCR, la disponibilidad del gas era uno de los aspectos relevantes para que la planta operara en forma más eficiente. El CC puede operar con diésel cumpliendo con los parámetros de emisión de CO<sub>2</sub> internacionales, pero se reducen los beneficios en costos de generación y de emisiones, comparando con su uso con gas natural (el CC con diésel seguiría siendo más eficiente que otras plantas de ciclo abierto). De acuerdo con el PCR, el costo de la energía del parque térmico de Uruguay (indicador de impacto incluido) tenía como línea de base US\$200,60/MWh con una meta al final del programa de US\$118,30/MW. Para el primer trimestre del 2020 se registró US\$109,40/MWh superando la meta indicada. En cuanto al costo de la energía del Ciclo Combinado que depende fundamentalmente del costo del combustible utilizado (gas natural o diésel), según los valores reportados en el PCR (a enero 2020), estarían en US\$105/MWh funcionando a gas y US\$191/MWh funcionando con diésel.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

De acuerdo con el PCR la mayor parte de los actuales riesgos a la continuación de los beneficios del proyecto comprenden los que típicamente surgen de la operación y mantenimiento de la planta y estos “son moderados y mitigables” teniendo en cuenta la capacidad técnica, financiera y de gestión del ejecutor.” Adicionalmente, la firma contratista responsable de la construcción del proyecto proporciona apoyo a UTE bajo un contrato de operación.

OVE destaca, como lo hace el PCR, la materialización de uno de los riesgos identificados durante el diseño del proyecto. Este, aunque ha sido mitigado, podría afectar en cierta medida la sostenibilidad de los resultados. La propuesta de préstamo identificó como riesgo la posibilidad de que la ejecución e inicio de operaciones de la planta regasificadora sufriera retrasos. La regasificadora no solo se retrasó, sino que se canceló. En cuanto a esto, el PCR señala que la disponibilidad del gas era uno de los aspectos relevantes para que la planta operara en forma más eficiente pues, si bien puede operar con diésel, esto reduce sus beneficios en costos de generación y de emisiones. El PCR aclara que la operación de la planta de CC con diésel es más eficiente que una planta de ciclo abierto y que la planta actualmente opera con gas importado a través del gasoducto existente cuando hay disponibilidad de gas de Argentina, y en su defecto con diésel. También, que en el futuro se espera poder contar con mayores volúmenes de gas de Argentina especialmente gracias al incremento de la producción de los yacimientos no convencionales de Vaca Muerta. OVE agrega que la

<sup>6</sup> De acuerdo con el PCR, la planta opera con gas importado a través de un gasoducto existente cuando hay disponibilidad de gas de Argentina, y en su defecto con diésel. Sin embargo, en el futuro se espera poder contar con mayores volúmenes de gas de Argentina especialmente con el incremento de la producción de los yacimientos no convencionales de Vaca Muerta.

## 8. SUSTAINABILITY

dependencia de Vaca Muerta por gas natural implica una mayor vulnerabilidad en el sistema que la que originalmente se pensó.

Por otro lado, el PCR no analiza los riesgos de continuación de los resultados relacionados con la modernización de la gestión ambiental de UTE en la subsección de aspectos generales de sostenibilidad, pero sí menciona en la siguiente subsección que UTE ha manifestado un interés en monitoreo y seguimiento los ambientales y sociales, lo cual está en línea con el seguimiento oportuno que dio a los temas discutidos más abajo (sección 8.b).

- b) *Safeguards Performance [see separate note on the requirements for each of the safeguards categories A, B, B13, C]*

El PCR señala que el proyecto fue clasificado como categoría “A” y consideró que los riesgos ambientales y sociales fueron correctamente identificados como de nivel medio y bajo, y fueron mitigados adecuadamente durante la ejecución del proyecto.

Los riesgos ambientales y sociales identificados en la propuesta de préstamo incluyeron “(i) la generación de Gases de Efecto Invernadero (GEI), particularmente CO<sub>2</sub>, sobre todo cuando opere con diésel; (ii) las emisiones gaseosas por la combustión de gas natural y/o diésel [...]; (iii) el aumento de temperatura del agua en el río y el consiguiente impacto potencial en el hábitat acuático debido a la descarga del sistema de enfriamiento; y (iv) aunque no directamente vinculado al proyecto, potenciales dificultades en la implementación de un parque costero a desarrollar en el área del Proyecto, debido a diversidad de intereses entre la comunidad y un grupo de pescadores asentados en el sitio.” En cuanto a la emisión de gases, se estableció desde los parámetros de diseño de la planta (verificados por el BID) que estuvieran dentro de los límites establecidos por las Guías del BID para plantas térmicas. El impacto en el agua se monitorearía señalando que el aumento de temperatura esperado no sería significativo. La implementación del parque costero se atendería con una estrategia y un plan de acción del ejecutor.

El PCR también menciona dos temas que surgieron durante la ejecución. Estos no fueron identificados en la propuesta de préstamo, pero sí están directamente relacionados con los temas identificados.

- 1) Relocalización de las familias que se dedicaban a la actividad pesquera artesanal en la costa adyacente al predio de la planta.
  - El PCR reporta que proceso se completó satisfactoriamente e incluyó la construcción de viviendas para doce familias (completado en 2014) y un parque para esparcimiento para la comunidad local. Ambos con buena coordinación con los beneficiarios.
- 2) Mortandad de peces en la toma de agua del río en la etapa inicial de pruebas de la planta.
  - De acuerdo con el PCR, esto fue monitoreado y resuelto satisfactoriamente por el ejecutor con el apoyo de una universidad, en coordinación con el contratista.

El PCR argumenta que los riesgos se mantienen moderados a futuro y no anticipa mayores riesgos de sostenibilidad ambiental y social, “considerando la capacidad de gestión de la unidad ambiental de UTE, fortalecida con el apoyo del programa, y el interés manifestado por el ejecutor en el monitoreo y seguimiento de estos temas.”

El último informe de supervisión ambiental y social del proyecto realizado por ESG (diciembre 2019) calificó el desempeño del proyecto en materia de salvaguardias ambientales y sociales como Satisfactorio. De acuerdo con el informe, los impactos de la fase de construcción fueron mitigados exitosamente y no quedaron pasivos socioambientales. El Plan de Gestión Ambiental para la fase de operación se encontraría además en cumplimiento con las políticas del BID. Además, la clasificación del riesgo ambiental y social fue ajustada a moderada (previamente sustancial) debido al inicio de operación de la planta y alta capacidad de gestión socioambiental por parte de UTE.

## 8. SUSTAINABILITY

Considerando que no existen riesgos significativos para la continuidad de los resultados del proyecto y el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales es satisfactorio, OVE concuerda con la clasificación en sostenibilidad del PCR (Satisfactorio).

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

La calificación global que asigna OVE al proyecto es parcialmente exitoso con base en sus calificaciones de “satisfactorio” en relevancia, efectividad y sostenibilidad, y “parcialmente insatisfactorio” en eficiencia.

El proyecto respondió a las necesidades y prioridades de Uruguay, y se alineó con las estrategias país vigentes durante su diseño y ejecución. Cambios en el contexto del país y la cancelación del proyecto relacionado de la construcción de una planta regasificadora afectaron en cierta medida la relevancia del proyecto. Si bien el diseño del proyecto tuvo deficiencias en la definición de los objetivos específicos, el PCR presenta de manera clara a lógica vertical de proyecto, existiendo una relación directa entre las actividades propuestas y objetivos ajustados

El proyecto logró la mayoría de sus metas de resultados, contribuyendo a los objetivos específicos definidos por el PCR a partir de los objetivos originalmente aprobados como “generales”. Los objetivos específicos originales se asocian a los productos del proyecto, también en su mayoría alcanzados. La atribución al logro de las metas a las actividades del proyecto –específicamente a la construcción y puesta en operación de la planta de CC–, no es obvia para todos los indicadores de resultados (por ejemplo, generación y capacidad instalada). Estas metas se alcanzaron a través de la construcción de parques eólicos y otras fuentes de generación renovable no convencional. Sin embargo, el PCR argumenta claramente que la potencia firme que proporciona la planta de CC era una condición necesaria para el desarrollo de las ERNC.

La calificación de eficiencia asignada por OVE responde a que i) hubo un retraso total acumulado de casi tres años en la construcción de la planta, ii) no es claro que las alternativas mencionadas en el PCR para proporcionar potencia firme al sistema no habrían podido cumplir la función que cumple el CC con un costo total menor para Uruguay, y iii) aunque mitigado por el aumento previsto de la producción de GNL en Vaca Muerta, la cancelación del proyecto de la regasificadora implica para el CC operar con más diésel de lo planeado, lo cual afecta el costo de operación de la planta (y por ende de la energía resultante), así como sus niveles de emisiones.

En cuanto a sostenibilidad de los resultados, si bien hay riesgos a la continuación de los beneficios del proyecto y algunos de ellos se han materializado, estos son moderados y mitigables, y UTE cuenta la capacidad técnica, financiera y de gestión para hacerlo.

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation: Satisfactory*

El PCR menciona que el contrato llave en mano para la construcción de la planta de CC ya estaba adjudicado al momento de la aprobación del préstamo del Banco. Esto sugiere que el BID no estuvo involucrado en las etapas más tempranas del diseño del proyecto<sup>7</sup>. Los aspectos técnicos del diseño de la planta, de salvaguardas sociales y ambientales, y de viabilidad financiera y económica, parecen haber sido resueltos por el ejecutor. Lo mismo sucede con el modelo que utilizó UTE para seleccionar la planta de CC como la alternativa óptima para Uruguay dadas sus necesidades de demanda,

<sup>7</sup> OVE comprobó durante la preparación de la evaluación del programa país de Uruguay 2016-2020 que el Banco ha tenido una participación activa y de largo plazo como apoyando la implementación de la estrategia de Uruguay en materia de energía.

## 10. BANK'S PERFORMANCE

disponibilidad de equipo, comportamiento hidrológico etc. (párrafo 2.11 de la propuesta de préstamo). Aun así, el PCR sugiere que todos estos aspectos fueron validados por el BID.

Respecto al análisis de alternativas, cabe mencionar que a lo largo de este documento OVE identificó circunstancias que considera que restaron algo de relevancia y eficiencia al proyecto (crecimiento de la demanda energética menor al esperado, cancelación del proyecto de la regasificadora y expansión de las ERNC). Estas son más claras en retrospectiva que al momento de diseño y aprobación del proyecto. Durante la preparación, el Banco trabajó con UTE en la identificación de riesgos para el proyecto. Si bien la cancelación total de la planta regasificadora no fue prevista ya que la planta se encontraba en etapa de licitación y tenía amplio apoyo político, el Banco y UTE sí identificaron el riesgo de retraso de su entrada en operación. La materialización del riesgo, sin embargo, no implicaba que la planta no pudiera operar, sino que, en un inicio, tendría que hacerlo a base de diésel. Esto reduciría los beneficios de la planta en términos monetarios y ambientales, pero ambos se mantenían positivos. El PCR señala como una lección aprendida que, en el futuro, proyectos similares que requieren de combustible de otros países o mercados externos, es importante asegurar opciones de suministro de gas/combustible líquido para poder operar en escenarios en que alguna de las fuentes originalmente previstas no pueda cumplir con la provisión de los insumos requeridos.

Por otro lado, la propuesta de préstamo presenta un análisis detallado y con una clara argumentación alrededor de los desafíos de Uruguay en el sector energético y la solución propuesta. El análisis incluyó también aspectos institucionales, tomando en cuenta el marco regulatorio de Uruguay y el rol de UTE. Como detalla el PCR, la exposición de la lógica vertical del proyecto no fue del todo clara y se habría beneficiado de una mejor definición de los objetivos específicos y generales del proyecto. A pesar de esto, la matriz de resultados resultó suficiente para dar seguimiento a la efectividad del proyecto replanteando el nivel de los objetivos aprobados. Por otro lado, el Banco identificó un conjunto de riesgos fiduciarios y de ejecución del proyecto junto con medidas mitigadoras.

OVE califica el desempeño del Banco en preparación como Satisfactorio.

### *Quality of implementation: Satisfactory*

De acuerdo con el PCR, la supervisión del proyecto fue adecuada. El PCR reporta una adecuada coordinación entre UTE y el equipo de proyecto para resolver aspectos técnicos, financieros, legales, de adquisiciones y de gestión. También resalta la coordinación con las otras instituciones financieras multilaterales que participaron el proyecto, evidenciada en la unificación de los informes que recibirían por parte de UTE. Esto fue validado por OVE durante una visita a la unidad ejecutora durante la preparación de la Evaluación del Programa País 2016-2020 de Uruguay.

OVE destaca únicamente el hallazgo #1 presentado en las lecciones aprendidas relacionado con el importante atraso en la construcción de la planta: "La firma Contratista adjudicataria había contratado subcontratistas con limitada capacidad y experiencia para llevar a cabo una obra de la magnitud y complejidad del proyecto del Ciclo Combinado lo cual generó retrasos en la ejecución de la obra." El PCR señala que "es importante que el Comitente del proyecto identifique en forma temprana las debilidades de las firmas subcontratistas, notificar fehacientemente estos problemas a la Contratista (que es responsable por las actividades de sus subcontratistas) para poder solicitar acciones de corrección, reclamo de penalidades y otras acciones de acuerdo al contrato correspondiente." OVE agrega que, en este contexto, hay un rol para el Banco en compartir oportunamente con los *stakeholders* del proyecto buenas prácticas identificadas en proyectos similares para mitigar o resolver más rápidamente estas situaciones.

OVE califica el desempeño del Banco en supervisión como Satisfactorio.

### *Agreement with Management rating:*

OVE concuerda con el PCR en la calificación general del desempeño del Banco.

### *OVE rating: Satisfactory.*

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

OVE concuerda con la valoración del PCR respecto al desempeño del prestatario con base en lo reportado respecto al cumplimiento con los acuerdos contractuales, provisión oportuna de fondos de contraparte. Si bien surgieron problemas durante la ejecución, principalmente por la limitada experiencia de los subcontratistas locales para una obra de gran magnitud y complejidad<sup>8</sup>, UTE fue capaz de identificarlos de manera temprana y resolverlos en coordinación con el Banco y los otros financiadores.

*Agreement with Management rating:*

El PCR calificó el desempeño del prestatario como “muy satisfactorio”, lo cual no es parte de las calificaciones posibles de acuerdo con las guías de PCR. OVE asigna una calificación de satisfactorio al desempeño del prestatario.

*OVE rating: Satisfactory.*

## 12. LESSONS LEARNED

*Include an assessment of the relevance and quality of the Lessons learned section of the PCR:*

En general, las lecciones aprendidas identificadas por el PCR son claras y en gran medida basadas en la evidencia presentada en secciones anteriores del PCR. Entre las lecciones, destacan las siguientes:

- Cuando se plantea la construcción de plantas de generación térmicas que requieren de combustible de otros país o mercados externos es importante asegurar opciones de suministro de gas/combustible líquido para poder operar para escenarios en que alguna de las fuentes originalmente previstas no pueda cumplir con la provisión de los insumos.
- Para proyectos de infraestructura de magnitud y complejidad es importante que la Contratista seleccione y contrate firmas consultoras locales que tengan la suficiente experiencia y capacidad para hacer frente a los desafíos de este tipo de obras, y que dicha condición se refleje en los pliegos de licitaciones. Asimismo, es importante que el Comitente del proyecto identifique en forma temprana las debilidades de las firmas subcontratistas, notificar estos problemas a la Contratista para poder solicitar acciones de corrección, reclamo de penalidades y otras acciones de acuerdo con el contrato correspondiente.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR cubre todos los aspectos del desempeño del proyecto. El PCR es conciso, claro y cándido; en general, se adhiere a las guías de preparación de PCRs y justifica adecuadamente las desviaciones de las guías (ver sección de objetivos y efectividad), basa sus conclusiones en evidencia y es consistente internamente. Las lecciones identificadas son, además, en gran medida relevantes y basadas en la evidencia presentada en el PCR. El PCR podría haber proporcionado más información para evaluar el programa de modernización ambiental de UTE, pues, si bien representa una parte marginal del financiamiento, puede tener un amplio alcance dada la posición de UTE en el sector energético uruguayo. De igual forma, el PCR se habrían beneficiado de una discusión más detallada de las implicancias de que la planta opere a la fecha con más diésel de lo previsto, particularmente en términos de eficiencia.

PCR Quality Rating:	Good
---------------------	------

<sup>8</sup> De acuerdo con el PCR, la firma contratista finalmente decidió la sustitución de la principal subcontratista por otra firma local con experiencia y capacidad para ejecutar la obra. Los retrasos acumulados obligaron a UTE a reclamar y cobrar penalidades a la contratista. La contratista reclamó judicialmente a UTE y éste a su vez demandó a la contratista por incumplimiento contractual. UTE negoció y alcanzó un acuerdo beneficioso con la contratista que incluyeron obras y servicios complementarios.

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Uruguay Institutional Capacity Program for the Ministry of Economy and Finance			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	UR-L1074			
<b>Loan number(s)</b>	2792/OC-UR			
<b>Amount Approved</b>	US\$3,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>	N/A			
<b>Borrower</b>	Eastern Republic of Uruguay			
<b>Executing Agency</b>	Ministry of Economy and Finance			
<b>Sector/Subsector</b>	Reform/Modernization of the State / Reform and Public Sector Support			
<b>Year of Approval</b>	10 October 2012			
<b>Original Closing date</b>	20 November 2016			
<b>Actual Closing date</b>	14 January 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$3,000,000		US\$2,434,355	
<b>Loan/Grant</b>	US\$3,000,000		US\$2,434,355	
<b>Co-financing</b>	N/A		N/A	
<b>Cancelled amount</b>	N/A		US\$565,465	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Highly Successful</b>	Highly Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Efficiency</b>	Excellent	Excellent
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Judy Twigg	
<b>Reviewed by:</b>	Cesar P. Bouillon	

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

According to the Loan Contract and Loan Proposal, the project's general objective was to help keep borrowing costs at competitive levels. This was to be achieved through a specific objective to strengthen the Ministry of Economy and Finance's (MEF's) institutional capacities to undertake: (i) adequate management of the central government debt; (ii) intervention under a tight schedule in the process of formulating and contracting public-private partnership (PPP) projects; and (iii) effective supervision of financing with multilateral agencies.

Following the 2020 PCR Guidelines, and in line with the PCR, this validation will assess achievement of three specific objectives:

1. Adequate management of the central government debt
2. Intervention under a tight schedule in the process of formulating and contracting PPP projects
3. Effective supervision of financing with multilateral agencies

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

The project was approved with three components, corresponding with the three specific objectives:

1. Consolidating the Debt Management Unit (UGD) within the MEF (at approval: IDB US\$1.83 million and counterpart US\$60,000; PCR: IDB US\$884,400 and counterpart US\$ US\$613,900). This component sought to strengthen public debt management with a particular focus on refinancing, exchange rate, and interest rate risks. Activities to be financed included: (i) optimum portfolio model; (ii) dissemination and promotion events, and meetings with investors; (iii) study and proposal for boosting the secondary securities market; (iv) study and proposal for developing securities issues on the domestic market; (v) proposal for facilitating access for retail investors; (vi) review and recommendations on operations for issuing securities by decentralized state agencies (nonfinancial public sector); (vii) preparation and publication of statistics, indicators, newsletters, and reports; (viii) expanded set of debt indicators prepared and published by UGD; and (ix) training for UGD technical staff.
2. Strengthening the PPP Projects Unit (UPPP) (at approval: IDB US\$378,000 and counterpart US\$24,000; PCR: IDB US\$451,700 and counterpart US\$42,700). This component was to strengthen PPP project analysis and monitoring capacities by financing: (i) design of UPPP processes and quality certification; (ii) feasibility studies revised and validated; (iii) reports for evaluating PPP project contingent liabilities; (iv) revised progress reports on PPP projects; (v) reports on PPP contract renegotiation proposals; and (vi) training for UPPP technical staff in risk analysis, contingent liability assessment, and financial modeling for PPP projects.
3. Strengthening the management of debt with multilateral agencies (at approval: IDB US\$370,000 and counterpart US\$41,000; PCR: IDB US\$818,900 and counterpart US\$33,000). This component was to bring greater effectiveness and efficiency to the supervision of the loan portfolio with multilateral financing, and to improve coordination with national and multilateral agencies. Activities to be financed included: (i) definition and documentation of procedures and functions of the Multilateral Area; (ii) development and use of a project database; and (iii) training for technical staff of the MEF and the project executing agencies.

The estimated costs at approval included US\$421,000 from the Bank and US\$175,000 from the counterpart for monitoring, the midterm and final evaluations, audits, program administration and contingencies, for a total estimated program cost of US\$3.3 million, of which US\$3.0 million would be financed by the Bank from the Single Currency Facility of its Ordinary Capital, and US\$300,000 by the counterpart. Actual administrative costs were US\$279,000 from the Bank and US\$590,445 from the counterpart, with the government contributing almost eight times the planned amount for administrative costs.

## 5. RELEVANCE

1. Alignment with the country's development needs: The 1999-2002 economic recession and 2002 financial crisis required Uruguay to tighten fiscal policy. Two aspects of economic management were central to restoring fiscal and macroeconomic balance: management of the public debt, including loans with multilateral agencies, and addressing the need for investment in productive and social infrastructure by freeing up fiscal resources through the mechanism of public-private partnership (PPP) projects. The National Budget Law 2010-2014 contained objectives related to both debt management and improving infrastructure availability, and the project's objectives and interventions were closely aligned with key provisions of that Law.

As a result of sound economic policy and prudent debt management, the debt-to-GDP ratio had declined from 109% in 2002 to 56% in 2011. In December 2005, the government had created the Debt Management Unit (UGD) within the Ministry of Economy and Finance (MEF), and a previous Loan (1690/OC-UR, approved in 2005) had supported the creation of a Debt Management Office. Despite the substantial progress achieved by these institutions, challenges remained: consolidating and deepening the domestic and international market for Uruguay's public debt; improving UGD's relationship with market operators, including through the advance announcement of issues program; and developing a secondary securities market, which was still in its infancy. In addition, the MEF did not have the consolidated routines and work processes to support management of the debt with multilateral agencies, from the design stage through project supervision.

Uruguay also faced the challenge of arranging financing for the infrastructure investments needed to support economic growth. The government had estimated infrastructure spending requirements at US\$6 billion for the period 2010-2014, equivalent to 3% of GDP. It was seeking to encourage greater private sector participation in the financing, construction, operation, and maintenance of infrastructure. In July 2011 a framework law was approved for PPP projects, under which a PPP Projects Unit (UPPP) was created within the MEF. However, the MEF's capacities for evaluating, contracting, and monitoring PPP projects was still rudimentary.

2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals: The operation was included in the Country Program Document 2012, and it was consistent with the objectives established for the strategic area of public finance in the Bank's country strategy with Uruguay 2010-2015. It remained in line with the 2016-2020 country strategy, which contains objectives for boosting productivity and competitiveness by improving productive infrastructure, and for strengthening public sector management by supporting greater efficiency in public institutions; the strategy calls specifically for continued support to help Uruguay maintain an appropriate debt management strategy. The operation was also aligned with the lending program priority for promoting institutional development in the public sector established in the GCI-9, with respect to supporting Group C&D countries.
3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities): The program's design was based on a recognition that the MEF risked incurring fiscal losses if it did not strengthen its institutional and technical capacities in the areas of debt management and PPP project analysis. It had high transformation potential, based on the targeting of MEF management areas that were of highest importance for economic policy and management, and the fact that the MEF units involved were at a crucial stage in their development. The interventions were based on lessons drawn from international best practice and on diagnostic studies and recommendations geared to specific national circumstances. In the debt management area, the intervention strategy focused on strengthening the quality of information processing, improving analytical models in the area of risk and portfolio optimization, strengthening human resources and their qualifications, and preparing proposals to improve the functioning of securities transactions on the local market, boost the secondary market, facilitate retail investor access to securities

## 5. RELEVANCE

issues, and improve the production and dissemination of information of interest to investors. The intervention strategy in the PPP projects area consisted of formalizing the operational processes of the UPPP, developing technical capacities and operational tools for assessing and allocating risks; calculating contingent liabilities, financial analysis models, and PPP project simulations; and project supervision and monitoring techniques.

The results matrix contained indicators logically linking outputs, outcomes, and impact. The outcome indicators for the first objective effectively measured the extent to which the government's debt management policy was meeting the needs of government financing at low cost and in a timely manner, maintaining prudent levels of risk exposure and diversification in the portfolio. For the second objective, the outcome indicators measured the quality and timeliness of formulating and contracting PPP projects. The outcome indicators under the third objective measured the monitoring and efficient implementation of the portfolio of projects with financing from multilateral agencies. Some of the outcome and impact indicators measured results that depended on factors beyond control of the UGD and the project; the logic driving the selection of these indicators was that, in the absence of adverse external events of great significance, the project would contribute to movement in the desired directions.

OVE agrees with Management's rating of relevance **Excellent**.

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The PCR was prepared using the 2020 PCR Guidelines. The project reached eligibility on March 1, 2013. The results matrix 60 days afterward (MR60d) is reflected in the first project monitoring report, dated September 17, 2013. There were no revisions to the impact or outcome indicators, though the baselines and targets for two outcome indicators (one under the second objective and the other under the third objective) were set later in 2013; as these targets were set during the first year of implementation, as specified during project preparation, they are accepted for the purposes of this validation. There were also minor non-substantive changes to some output indicators.

**Impact:** Debt financing costs remain at competitive levels, consistent with Uruguay's level of development.

Indicator: Difference between the financial premium on Uruguay government debt and the average premium for Brazil, Colombia, and Peru. Baseline (2009/2011): 53 basis points difference between the Emerging Market Bond Index (EMBI) for Uruguay and the EMBI for Brazil, Colombia, Peru. Target: Less than or equal to 60 basis points difference. EOP: 26 points. Achievement ratio: 1.0.

**Objective 1:** Adequate management of the central government debt

Indicator: Proportion of total government debt repayable within the next three years. Baseline (2012): 9.7%. Target (2016) <= 15%. EOP: 15. Achievement ratio: 1.0.

Indicator: Annual volume of transactions in government securities on the secondary market (local securities exchanges), as a percentage of negotiable securities in circulation. Baseline (2009-2011): 11%. Target (2016): 15%. EOP: 13.3%. Achievement ratio: 0.575.

Indicator: Volume of government securities issued on the local market as a percentage of total securities in circulation. Baseline (March 2012): 29%. Target (2016): 35%. EOP: 23%. Achievement ratio: 0.

## 6. EFFECTIVENESS

Indicator (MR60d): Financing strategy proposals made by the Debt Unit to optimize refinancing rates, exchange rates, and interest rates. Baseline (2011): 0. Target: 4. EOP: 3. Achievement ratio: 0.75. (This is an intermediate indicator, not counted toward outcomes in this validation.)

The overall achievement for Objective 1 is 0.525. Objective 1 is rated **Partly Unsatisfactory**.

**Objective 2:** Intervention under a tight schedule in the process of formulating and contracting PPP projects

Indicator: Time taken by MEF to review and validate PPP project documents. Baseline and target not set at MR60d. Baseline (set in late 2013): 199 days. Target: 118 days. EOP: 59 days. Achievement ratio: 1.0.

Indicator (MR60d): Methodological guidelines for review of feasibility studies and value for money elaborated and applied by the PPP Unit. Baseline (2011): 0. Target: 6. EOP: 5. Achievement ratio: 0.83.

The overall achievement for Objective 2 is 0.915. Objective 2 is rated **Satisfactory**.

**Objective 3:** Effective supervision of financing with multilateral agencies

Indicator: Index of effectiveness in supervision and coordination of multilateral agency financing (defined as percentage of projects in the pipeline that are approved throughout the year). Baseline and target not set at MR60d. Baseline (set in late 2013): 0.89. Target: 0.8. EOP: 1.0. Achievement ratio: 1.0.

Indicator (MR60d): Periodic monitoring reports of the project portfolio with multilateral financing produced by the Multilateral Area. Baseline (2011): 0. Target: 6. EOP: 6. Achievement ratio: 1.0. (This is more appropriately considered an output indicator, not counted toward outcomes in this validation.)

The overall achievement for Objective 3 is 1.0. The PCR does not explain why the target for the indicator on effectiveness in supervision and coordination of multilateral agency financing was set lower than the baseline. However, progress was in the expected direction, with improvement from 89% of projects to 100% of projects in the pipeline being approved within the year. Objective 3 is rated **Excellent**.

Outputs: The MR60D contained 3 intermediate outcome indicators (one under each objective) and 17 output indicators. The intermediate outcomes were 86% achieved, and the outputs were 98% achieved under the first component, 96% achieved under the second component, and 99% achieved under the third component.

Attribution was not formally assessed through a program impact study. The Loan Proposal and the PCR acknowledge that the government's access to financing and its cost of funding depend on an array of factors, not all of which were under the control of the project. External factors include political and institutional stability, social cohesion, the economic and financial situation, and the liquidity of capital markets. Accessibility and cost are, however, conditioned by debt management itself, which

## 6. EFFECTIVENESS

can affect the structure of debt in terms of types of liabilities, currencies of denomination, and maturities, and it is therefore reasonable to conclude that the operation's interventions made a key contribution to observed outcomes under the first objective. For the second objective, the MEF has cited the core contribution of the operation through its consolidation and institutional strengthening of the UPPP, enabling compliance with the government's investment plan. In the absence of the operation, the MEF would not have been in a position to respond efficiently to demand for PPP projects. Under the third objective, attribution is partial, as the operation contributed to the consolidation and strengthening of the Multilateral Area, but the achieved results were also dependent on the performance of other organizations and the behavior of the multilateral organizations themselves.

OVE agrees with Management's rating of effectiveness **Satisfactory**.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

The economic evaluation at approval assumed that optimized debt management would help keep the cost of debt at competitive levels. Cost of debt in US dollars decreased from around 5.6% in 2013 to 5.0% in 2019. In 2018, Uruguayan debt costs were 26 basis points below the comparators considered by the project to measure the impact of the project (Brazil, Colombia, and Peru). Simulations indicate that a reduction of one basis point in the first year of the program would have an annual value of US\$2.63 million, with that value rising annually in proportion to the increase in the stock of debt. Projecting that value to ten years, the net present value (NPV) of the cumulative reduction was found to be US\$18.05 million. The savings of one basis point, projected over this limited time frame, was therefore equivalent to six times the cost of the operation, including operating costs, demonstrating high potential impact. Sensitivity analysis found that a marginal reduction of 0.17 basis points in the cost of debt would bring the NPV to zero.

The PCR assessed efficiency through both a cost-benefit analysis (based on the conservative assumption that 1 basis point of the reduction in debt costs was due to the project) and a CTOA analysis. Using a discounting rate of 12%, the CBA analysis found an NPV equivalent to US\$7.4 million. The execution rate was satisfactory throughout the project's lifetime, including through two extensions of the closing date, once for a period of 24 months to November 2018, and the second by seven months to June 2019. The outputs were almost fully executed (with moderate underspending on the first component, and overspending on the second and third components).

Given evidence of the operation's cost effectiveness and operational efficiency, OVE agrees with Management's rating of efficiency **Excellent**.

Efficiency rating:	Excellent
--------------------	-----------

## 8. SUSTAINABILITY

The PCR identifies the main risks to sustainability of project outcomes in the areas of shifting political priorities and budget availability. There was a change of government in March 2020, but the PCR does not foresee this as a risk to sustainability of achieved results. The new government acknowledges the consolidation and strengthening of the MEF units supported by the operation as having contributed to important results, and the specific products, tools, and processes gained through the project are being incorporated into other organizations. Most of the consultants supported by the project are now financed through the MEF budget (half of those who worked in UGD, all of those in UPPP, and two-thirds of those in the Multilateral Area), and the remaining consultant contracts have been absorbed by a follow-on Bank Loan approved in December 2018.

## 8. SUSTAINABILITY

There were no environmental or social risks associated with the activities planned under the operation, as determined by the Environment and Safeguards Compliance Guidelines. The project was accordingly classified as a category “C” operation.

OVE agrees with Management’s rating of sustainability **Excellent**.

Sustainability rating:	Excellent
------------------------	-----------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The operation was highly relevant to country conditions, country strategy, and Bank strategy. Its consolidation and capacity strengthening activities with the Debt Management Unit, Public-Private Partnerships Unit, and Multilateral Area of the Ministry of Economy and Finance exceeded expectations for effective supervision of financing with multilateral agencies and for formulating and contracting PPP proposals on schedule. There were shortcomings, however, in management of central government debt; while the proportion of government debt repayable in the next three years reached the target, there were shortfalls in expected volumes of transactions on local securities markets. The operation was economically viable and efficiently executed. Ongoing political commitment and financial support appear more than adequate to sustain achieved outcomes. OVE therefore agrees with Management’s rating of Outcome **Highly Successful**.

Outcome rating:	Highly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK’S PERFORMANCE

Ensuring quality of project at entry: The operation’s basic logic was sound. Project design learned lessons from prior experience, including the observations that it can take considerable time for strategic debt management measures to bear fruit in terms of lowering financing costs for the country, that such outcomes are subject to external factors beyond the control of a debt management unit, and that “learning by doing” is an effective way of acquiring expertise in PPP project analysis. A risk management workshop held at appraisal identified four risks rated “medium” and two rated “low”; the “medium” risks were that external market conditions would not be optimal for development of the capital market; that line agencies would lack the capacity to formulate PPP projects; that the time limits for contracting technical assistance experts would not be consistent with UPPP needs; and that the international financial crisis would impact the flow of investments to Uruguay. Mitigation strategies were sound and well specified. The M&E framework at the design stage was adequate, though the baselines and targets for some outcome indicators were not set until late in the first year of execution. OVE rates quality at entry as **Satisfactory**.

Quality of supervision: Results reporting was timely and adequate throughout the project’s lifetime. According to the PCR, the Bank responded rapidly to the resource needs of the executing agencies and contributed new knowledge for the country on PPPs and in other areas. OVE rates quality of supervision as **Satisfactory**.

OVE agrees with Management’s rating of Bank performance **Satisfactory**.

Bank’s performance rating:	Satisfactory
----------------------------	--------------

## 11. BORROWER’S PERFORMANCE

The MEF was the executing agency of the operation, acting through the UGD with the support of the Project Coordination Unit (PCU) within the MEF. The director of the UGD was the general coordinator, with technical management of each component falling to a “component leader” who was the director of each unit (UGD, UPPP, and Multilateral Area). The PCU provided administrative, accounting, financial, and procurement support. The M&E system relied on the MEF’s M&E specialist to prepare

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

semiannual progress reports on the basis of a program component monitoring system administered by the PCU. According to the PCR, the MEF and its participating units complied with annual operating plans and reporting requirements. The PCR notes that the program was extended for 31 months due to factors both within and outside MEF's control; it does not provide detail on those factors.

OVE agrees with Management's rating of Borrower performance **Satisfactory**.

Borrower's performance rating:	Satisfactory
--------------------------------	--------------

## 12. LESSONS LEARNED

The PCR (pp. 33-37) offers findings and recommendations along several dimensions: technical/sectoral, organizational/managerial, public processes/actors, and risk management. Each is well structured and derived directly from project experience. The most compelling findings center around the choice of indicators and issues of attribution, the benefits of having a specialized unit within the finance ministry to interface with multilateral organizations, the importance of having a designated institutional leader for PPP projects to improve the effectiveness and efficiency of PPP processing, and key strategies for further positioning the country to take advantage of foreign investment.

## 13. QUALITY OF PCR

The PCR follows the 2020 Guidelines. It covers most aspects of project performance in a candid, concise manner. It situates the operation effectively within the Uruguayan context, government strategy, and Bank strategy. It carefully outlines the theory of change underlying the general and specific objectives, citing relevant literature where appropriate. Its discussion is outcome-oriented, with baselines, targets, and data sources specified for all indicators, and it brings additional implementation details to bear on the outcomes discussion in order to flesh out the nature of the operation's achievements. The counterfactual analysis is detailed and objective-specific. Its findings and recommendations should prove valuable for design and implementation of other projects in the sector and country; they are well derived from evidence and analysis in the main text of the document. However, the PCR does not provide detail on the factors underlying the 31-month extension of the project.

PCR quality rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>						
<b>Project Name:</b>	Second Program of Ciudad de la Costa			<b>Most recent (For PBL series)</b>		
	<b>Oldest</b>		→			
<b>Number of Operation</b>	UR-L1081					
<b>Loan number(s)</b>	2790/OC-UR					
<b>Amount Approved</b>	27,250,000.00					
<b>Lending Instrument</b>	LON					
<b>Co-financiers (if any)</b>						
<b>Borrower</b>	Government of Uruguay					
<b>Executing Agency</b>	OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO					
<b>Sector/Subsector</b>	WATER AND SANITATION/ SANITATION URBAN					
<b>Year of Approval</b>	2012					
<b>Original Closing date</b>	10 Dec 2017					
<b>Actual Closing date</b>	13 Feb 2020					
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>			
<b>Total Project Cost</b>	US\$ 39,080,000.00 (IDB US\$ 27,250,000.00, GOU US\$ 11,830,000.00)		US\$ 39,080,000.00 (IDB US\$ 27,250,000.00, GOU US\$ 11,830,000.00)			
<b>Loan/Grant</b>						
<b>Co-financing</b>						
Cancelled amount						

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	Partly Successful
<b>Relevance</b>	Excellent	Excellent
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by:</b>	Gunnar Gotz	
<b>Reviewed by:</b>	Ulrike Haarsager	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

The objective of this second operation is to increase sanitation and wastewater treatment coverage in the Department of Canelones, by expanding the sanitation system in the area of influence of the Ciudad de la Costa wastewater treatment plant (WWTP).

The project did not explicitly identify specific objectives; however, following the PCR and the purpose mentioned in the loan proposal OVE agrees with the PCR to use the following specific objectives:

- 1 - increase sanitation coverage for the population of Ciudad de la Costa, Areas B and C1
- 2 - improve final disposal of liquid wastes from the city of Pando.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

	IDB	Local counterpart	Total
<b>Component 1: Sanitation works</b>	<b>27,000.00</b>	<b>3,850.00</b>	<b>30,850.00</b>
Extension of sanitation networks in Area B	10,400.00	-	10,400.00
Extension of sanitation networks in Area C	10,700.00	-	10,700.00
Adaptation of Pando networks	-	1,450.00	1,450.00
Home connections	-	2,400.00	2,400.00
Pando – Ciudad de la Costa feed line works	5,900.00	-	5,900.00
<b>Component 2: Studies and projects</b>	<b>-</b>	<b>500.00</b>	<b>500.00</b>
La Paz and Las Piedras study and Expansion Plan	-	500.00	500.00
<b>Engineering and Administration</b>	<b>250.00</b>	<b>250.00</b>	<b>500.00</b>
Project execution unit	250.00	250.00	500.00
Audits and evaluation	-	180.00	180.00
<b>Unallocated costs</b>	<b>-</b>	<b>5,199.00</b>	<b>5,199.00</b>
Contingencies and cost escalation	-	5,199.00	5,199.00
<b>Finance charges</b>	<b>-</b>	<b>1,851.00</b>	<b>1,851.00</b>
Credit fee	-	81.00	81.00
Interest	-	1,777.00	1,777.00
<b>TOTAL</b>	<b>27,250.00</b>	<b>11,830.00</b>	<b>39,080.00</b>

#### **Component 1. Sanitation works (US\$30.85 million)**

This component includes:

- (i) sanitation systems in Ciudad de la Costa (US\$21.1 million)
- (ii) interconnection with the city of Pando (US\$5.9 million)
- (iii) adaptation/upgrades of the Pando networks (US\$1.45 million)
- (iv) home connections (US\$2.4 million)

#### **Component 2. Studies and projects (US\$500,000).**

This component includes:

- (i) Feasibility studies and final project designs for the interconnection of the cities of La Paz and Las Piedras
- (ii) Updating the sanitation service expansion plan in the area of influence of the Ciudad de la Costa WWTP.

The project was not formally modified (with Board approval). The project reached eligibility in June 2013; according to the 2020 PCR Guidelines, results matrix changes registered until August 2013 are valid references for results reporting.

Component 2 – was effectively excluded from the project but still carried out and financed through different sources.

## 5. RELEVANCE

### 1. Alignment of project objective with the country's development needs:

Sanitation services with treatment in the interior of Uruguay (i.e. areas outside of Montevideo) was in 2011 only accessible to 32.2% of the population. The population with access to sanitation networks, but without treatment, in the interior of the country represented 12.6%, while 54.1% had septic tanks or wells for sanitation management. Sanitation coverage levels in Ciudad de la Costa for 2010 were with 15%, below the average for the interior of the country (32.2%). In the city of Pando, the sanitation coverage levels stood at 44% at the time of approval, however, the treatment of the water collected presented inadequate conditions. These numbers show the need for a better sanitation system in order to improve the livelihoods and health of the population in the targeted area.

The project was also aligned with the Master Plan for the Montevideo Metropolitan Area (PDAMM) that was approved in 2004 and which prioritized infrastructure and business projects. The plan defined three major systems for the extension of sanitation one of them being the coastal system of Ciudad de la Costa and Pando.

### 2. Alignment of project objective with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:

The project was aligned with both IDB country strategies that were in place during implementation of the project. The IDB Country Strategy (2011-2015) had identified water and sanitation projects as a priority area of the strategy. IDB's Country Strategy (2016-2020) includes "habitat improvement" as one of its priority areas and improving access to basic services such mainly water and sanitation is explicitly named. Therefore, the project was aligned with both strategies.

The project was also aligned with IDB's institutional strategy for 2010-2020. One of the objectives of the strategy is to "provide inclusive infrastructure and infrastructure services", which explicitly includes access to safe drinking water and sanitation.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic including the alignment of design with country realities):

The project has a vertical logic with a clear relationship between the outputs, the targeted results, their contribution to the specific objectives and general objective of the project and, ultimately, to the purpose of the CCLIP. The objective of the CCLIP was defined as "to contribute to the improvement of the quality of life of the population of Ciudad de la Costa, by increasing the coverage of sanitary sewerage services, drainage systems and street paving".

In this context, the objective of this second project extended its scope to the department of Canelones (not only Ciudad de la Costa) and did not include improvements related to drainage and paving systems, which are the responsibility of the municipality of Canelones (IMC).

The output indicators were also adequately defined. The project designed activities to increase coverage in Ciudad de la Costa (construction of networks, pumping stations and the impulsion line to the WWTP), as well as to improve wastewater disposal in Pando (rehabilitation of the east collector and existing networks), directing wastewater to the new Ciudad de la Costa WWTP. The project also included activities to increase intra-domiciliary connectivity.

The overall relevance of this project is rated as **excellent** (management: Excellent).

Relevance rating:	Excellent
-------------------	-----------

## 6. EFFECTIVENESS

The project was not formally modified (with Board approval). The project reached eligibility in June 2013; according to the 2020 PCR Guidelines, results matrix changes registered until August 2013 are valid references for results reporting.

A new result indicator "Percentage of households with adequate wastewater treatment in the city of Pando" was added in the PCR to better reflect the achievement of the specific objective 2.

OVE does not fully agree with the inclusion of the indicator because the indicator as constructed measures not only the adequate final disposal of wastewater (which is aligned with specific objective 2) but also increases in connections. The latter is not targeted by the program in Pando. Therefore, OVE suggests modifying the indicator slightly to "Percentage of *connected* households with adequate treatment in Pando". The baseline for this indicator would be 0% because no household in Pando had adequate treatment of its wastewater at the beginning of the project, since the WWTP Pando did not operate in adequate conditions to ensure such treatment. The target of this ex-post constructed indicator assumes that all connected households would have adequate treatment, i.e. 100%.

**Objective 1: Increase sanitation coverage for the population of Ciudad de la Costa, Zones B and C – Partly Unsatisfactory**

Both indicators associated with this objective were only partially achieved with an achievement rate of 61%. According to the PCR guidelines this leads to a rating of **partly unsatisfactory**.

*Attribution:*

The project helped to finance important changes in the provision of sanitation services in the area. The activities financed by the program were the only interventions by the OSE in the area which is the sole provider of water and sanitation services in the interior of the country. Hence, we presume that the observed changes can be plausibly attributed to the program and its related activities. Since the vertical logic is plausible, OVE attributes the project activities to the outcomes of the project.

	Base-line	Target LP	EOP	Achievement
<b>Objective 1: Increase sanitation coverage for the population of Ciudad de la Costa, Zones B and C.</b>				
1.1 Households with new effective connections to the sewerage network of Ciudad de la Costa	0	5,435	3,298	61%
1.2 Households with wastewater treated	0	5,435	3,298	61%
<b>Objective 2: Improve the final disposal of wastewater in the city of Pando.</b>				
2.1 Average wastewater flow treated at the Ciudad de la Costa wastewater treatment plant	0	0.080	0.083	100%
2.2 Percentage of <i>connected</i> households with adequate treatment in Pando	0	100	100	100%

**Objective 2: Improve the final disposal of wastewater in the city of Pando – excellent**

As part of this project the treatment plant in Pando was closed due to deficiencies in its operation. Therefore the final disposal of wastewater in Pando is facilitated by a higher wastewater flow treated in Ciudad de la Costa to which the wastewater from Pando is directed. While this indicator captures the adequate final disposal of water in Pando, it goes beyond that and likely also captures that of Ciudad de la Costa. Nevertheless, the associated indicator fully met its target as well as the newly added indicator "Percentage of *connected* households with adequate treatment in Pando". Since both indicators were 100% achieved the rating for this specific objective is **excellent**.

*Attribution:*

The project helped to finance important changes in the provision of sanitation services in the area. The activities financed by the program were the only interventions by the OSE in the area which is the

## 6. EFFECTIVENESS

sole provider of water and sanitation services in the interior of the country. Hence, we presume that the observed changes can be plausibly attributed to the program and its related activities. Since the vertical logic is plausible, OVE attributes the project activities to the outcomes of the project and rates the achievement of this specific objective as **excellent**.

### **Outputs:**

There has been significant progress in all of the project's output indicators. For example, indicator 1.7 did not achieve the expected goals as it was difficult to incentivize the population to connect to the sanitation network. Both indicators associated with studies (1- Feasibility studies and engineering designs of the La Paz - 2 Update of the sanitation expansion plan) were removed from the project during implementation and financed separately. Therefore, even though the studies were ultimately carried out they were not achieved as part of the project.

Three indicators were added throughout implementation to better reflect the activities carried out by the project. Overall, none of the changes should have had a vital impact on the vertical and so the vertical logic remained likely unaffected by these smaller changes.

Output	Base-line	Target	Achieved	
1.1 Sistema de saneamiento de Ciudad de la Costa – zona B1 y C1: Redes de saneamiento construidas	0	72,000	76,643	
1.2 Obra de impulsión Pando – Ciudad de la Costa	0	1	1	New indicator
1.3 Rehabilitación de un tramo del Colector Perimetral Este (adecuación de redes Pando)	0	2,500	2,300	
1.4 Rehabilitación de un tramo del Colector Perimetral Este (estación de bombeo - Pando)	0	1	1	New indicator
1.5 Rehabilitación de redes de saneamiento (adecuación de las redes – Pando)	0	1,200	1,400	
1.6 Conexiones intradomiciliarias en la zona A	0	1,639	2,054	
1.7 Conexiones intradomiciliarias en la zona B1 y C1	0	1,586	1,244	
1.8 Sistema de Saneamiento de Ciudad de la Costa - Zona B1 y C1: Estación de bombeo Z2P2	0	1	1	New indicator
Estudios de factibilidad y diseños de ingeniería del sistema La Paz – Las Piedras elaborado	0	1	0	
Actualización del plan de expansión del sistema de saneamiento del área de influencia de la Planta de Tratamiento de Ciudad de la Costa	0	1	0	

Following the PCR guidelines, when 50% of the project's specific objectives are partly achieved and the specific objectives rated Unsatisfactory do not exceed the specific objectives rated Satisfactory or Excellent the final rating should be partly unsatisfactory. OVE therefore rates the effectiveness as **partly unsatisfactory** (management: partly unsatisfactory).

Effectiveness rating:	Partly Unsatisfactory
-----------------------	-----------------------

## 7. EFFICIENCY

The ex-post evaluation follows the methodology used for the ex-ante evaluation used in the loan proposal.

The results of the ex-post CBA show that the overall internal rate of return (IRR) is estimated to be 11.97%, using a 12% discount rate. The Sanitation component in Ciudad de la Costa has a return of 15.7% while the Pando component has a lower return of 3.04%. One reason for this rather low return in Pando is that it does not factor in the benefit for future connections which might yield a substantially higher benefit for the project in the future.

## 7. EFFICIENCY

For the component in Ciudad de la Costa, the ex-post IRR is higher than the ex-ante return (15.7% vs 13.5%) as it includes updated values for the willingness to pay reflecting increases in real income of the population.

The PMR validated rating for the project was classified as satisfactory in all years of the project, even though the project closed about 2 years later than originally planned. Another factor that likely affected the efficiency of the project is that the WWTP in Ciudad de la Costa remains largely underutilized with only two out of eight reactors running which limits the efficiency of the plant.

According to the PCR guidelines an IRR between 85% and 100% of the discount rate (12% in this case) should be rated as satisfactory, if no other factors reduced the efficiency. OVE there rates the efficiency of the project as **satisfactory** (management: satisfactory).

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### Risks to continuation of outcomes

The project faced several risks that could affect the sustainability of the project, which have been addressed throughout implementation. Some risks could still be relevant and only some of them are fully mitigated.

#### Inefficient use of the WWTP:

A challenge throughout the implementation has been a lower-than-expected connection rate. A low connection rate might become an issue for the sustainability of the WWTP Costa because an adequate flow is required for optimal operation of the plant which is currently not the case. The communication and promotion activities used during the implementation have been only partially successful. Therefore, it is unclear how effective these measures will be in incentivizing more connections in the future for an optimal operation of the plant.

#### Technical capacity

Lack of technical capacity to service the infrastructure could become an issue. The PCR indicates that for the connection to the sewerage system capacity bottlenecks became an issue. The setup of the project management unit within OSE's management offices is regarded as a positive aspect that has helped to involve the various OSE departments (technical, supervision, communication, procurement, among others) in the entire execution of the project. This approach avoids the creation of an independent executing unit, which could lead to a lack of technical capacity after the project closure.

#### Drainage systems

A poor maintenance of drainage system, which, although not the responsibility of OSE, can have a negative impact on the sanitation system if the gutters are not kept clean. The project coordinated measures with the municipality of Canelones to ensure the maintenance of the drainage systems. The communication and education campaigns to the general public also included information on the importance of keeping the drainage systems clean. The risk of a clogged drainage system has been mitigated to a certain degree but could still be problematic if either municipalities or the general public do not follow the instructions.

#### **Safeguard performance**

The project was classified in category B. The latest ESRR report did not highlight any significant risks in the implementation of the project, concluding that the environmental and social safeguards issues were adequately managed and hence rated as satisfactory.

## 8. SUSTAINABILITY

Overall, there are some remaining risks to the sustainability of the project. OVE considers these risks as minor and therefore rates the sustainability of the project as **satisfactory** (management: satisfactory).

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

The project has been relevant as it was aligned with the country's needs and realities and had no real shortcoming and hence the relevance was rated as excellent. The effectiveness of the project is rated as partly unsatisfactory with the main shortcoming being that the number of connections to the water and sanitation system remained below the anticipated level.

The cost-benefit analysis estimated an internal rate of return just below the discount rate and therefore the efficiency is rated as satisfactory. Lastly, the sustainability of the project is rated as satisfactory.

As a result, OVE rates the overall project development outcome as **Partly Successful** (Management: Partly successful)

Outcome rating:	Partly Successful
-----------------	-------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

*Quality of preparation: Satisfactory*

The bank's performance had some minor shortcomings in the design of the project. The original results matrix wasn't structured to effectively measure the specific objectives individually which complicates the monitoring and evaluation of the project but ultimately does not affect the outcome of the project. Similarly, the impact indicator referring to the percentage of households with wastewater treatment in Pando did not adequately reflect the vertical logic of the project, since the intervention did not seek to increase treatment coverage, but rather to improve the disposal of wastewater treated at the Pando WWTP.

Also the indicator 1.1. for specific objective 1 (Increase sanitation coverage for the population of Ciudad de la Costa, zones B and C) can be considered more of an output indicator as it measures the actual connections but fails to measure all aspects of "coverage" such as the availability of the sanitation network.

*Quality of implementation: Excellent*

IDB's support was particularly important during the modification of the project execution scheme once coordination issues between OSE and the sub-contractor Consorcio Canary started to emerge (see also borrower's performance). The execution model was simplified by focusing on the results that are the responsibility of the OSE with IDB financing, maintaining bilateral coordination without the need for the Consorcio Canary. This solution-oriented approach of the bank helped the project to be implemented in a successful manner

OVE rates the overall Bank's performance as **satisfactory** (management: satisfactory).

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

One of the main challenges for the borrower was the coordination with other parties involved, namely the sub-contractor Consorcio Canary and the municipality of Canelones (IMC). The activities that required the active participation of both parties were not always carried out in an agile manner. This had consequences both in terms of time and cost overruns during project execution. The IMC modified its priorities and unilaterally decided to prioritize roads and drainage works, without coordination with

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

OSE. The planned approach had been to execute the sanitation works first, followed by drainage and road works.

There were also significant challenges in terms of achieving connections to the sewerage system, mainly due to capacity bottlenecks and execution issue of the connection plan by OSE. During the implementation, OSE strengthened its processes with the support of an external company and by ramping up communication efforts to inform the public about the benefits of a connection. These actions slightly improved connection levels, yet ideally should have started earlier because the number of connections remains to date below the target.

OVE regards the issue in the coordination with the other involved parties and the connection to the sewerage system as moderate shortcomings especially because these fiduciary and technical aspects are being addressed. Therefore, the borrower's performance is rated as **satisfactory** (management: satisfactory).

## 12. LESSONS LEARNED

The lessons presented are useful and based on evidence presented in the PCR. The lessons have the potential to improve similar projects in the future and provide a good learning opportunity. Some of the most relevant challenges and lessons learned are the following:

- **Challenge:** Getting households to actually connect to the sanitation network once the network is built is not a given. In the case of this project the population was often not aware of the health benefits, the legal requirements nor the subsidies that are provided to households deciding to connect.
  - **Lesson learned:** Similar projects should also plan for information campaigns that outline the benefits of a connection (e.g. health, environmental or financial incentives). At the technical level it is also important to provide technical support to the households in the process of the connection.
- **Challenge:** The use of the population registers or the census data was not suitable for the adequate localization of the connection points as the data was outdated and often inaccurate.
  - **Lesson learned:** Using GPS data will provide more accurate information that will help to precisely locate the connection points.
- **Challenge:** The Ciudad de la Costa WWTP is underutilized, since it has only 2 reactors in operation out of the 8 reactors built and 16 planned without having made sufficient progress in the execution of the sanitation works to provide sufficient effluent to the WWTP.
  - **Lesson learned:** Develop plans that define stages and scenarios (e.g. phases of the connection process) of the investments to operationalize the construction of infrastructure. This will help to build infrastructure that is adequately sized in all dimensions and to establish realistic schedules for the execution of the works.
- **Challenge:** Constructing sewerage networks in areas with a very high-water table made it necessary to use water extraction pumps (well point) which can negatively impact the surrounding population and environment.
  - **Lesson learned:** To minimize the impact of such operations it can be helpful to use a) soundproof chambers to reduce the noise pollution, b) provide information and updates about the project to the affected population, c) plan how the extracted water needs to be treated, d) monitor the water quality to avoid contamination (e.g. from e.coli) OVE did not identify any additional lessons learned.

### 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

*Completeness* - The PCR included all relevant dimensions and presented the required evidence. In some instances, the PCR referred to information provided within the document without specifying the specific section. For example, detailed information on the inadequacy of the WWTP in Pando was not outlined in detail in the document but alleged that it was outlined somewhere in the document.

*Quality of analysis*: The quality of analysis was sufficiently high throughout all sections. In the effectiveness section the PCR used P(a) as target value for one indicator (households with wastewater treated), which was not necessary since the PMR after eligibility included the indicator with a target. The efficiency analysis was of high quality, very detailed and followed the approach used in the ex-ante analysis.

*Internal consistency*: The effectiveness section was not always easy to follow. The inclusion of the new indicator (that has been adjusted in this validation) presented numbers on the connected households that appear not to be consistent with other numbers provided in the PCR and did not refer to a source or the basis of the calculation. (As the indicator is modified in the validated version this shortcoming is no longer relevant).

*Candor*: The PCR seemed to be realistic and honest about the project's changes and shortcomings. In the lessons learned section it would have been desirable to indicate clearer if the listed issue actually had materialized or if it had been anticipated and mitigated beforehand.

*Lessons learned*: The lessons presented are useful and have the potential to improve similar projects in the future.

Due to some minor shortcomings in the PCR OVE rates the quality of the PCR as **Good**.

PCR Quality Rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Programa de fortalecimiento de la Dirección Nacional de Medio Ambiente y de la gestión ambiental del país			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	UR-L1083			
<b>Loan number(s)</b>	3080/OC-UR			
<b>Amount Approved</b>	\$5.000.000			
<b>Lending Instrument</b>	INL			
<b>Co-financiers (if any)</b>	--			
<b>Borrower</b>	República Oriental del Uruguay			
<b>Executing Agency</b>	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)			
<b>Sector/Subsector</b>	Medio Ambiente y Desastres Naturales / Gestión y Gobernanza Ambiental			
<b>Year of Approval</b>	2013			
<b>Original Closing date</b>	14 Feb 2019			
<b>Actual Closing date</b>	31 Ene 2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	\$7.000.000 (IDB \$5.000.000 Contrapartida \$2.000.000)		\$6.822.739,48 (IDB \$4.822.739,48 Contrapartida \$2.000.000)	
<b>Loan/Grant</b>	\$5.000.000		\$4.822.739,48	
<b>Co-financing</b>				
Cancelled amount	--		\$177.260,52	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Exitoso</b>	<b>Exitoso</b>
<b>Relevance</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Effectiveness</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Efficiency</b>	Excelente	Satisfactorio
<b>Sustainability</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Bank's performance</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactorio	Satisfactorio
<b>Quality of PCR</b>		Bueno
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Federico Fraga	
<b>Reviewed by:</b>	Verónica Gonzalez	

### **3. PROJECT OBJECTIVES**

Según el Documento de Préstamo (DP), el objetivo general del Programa fue apoyar el desarrollo de la gestión ambiental en Uruguay mediante incrementos en la eficiencia y eficacia de las funciones de gestión ambiental del MVOTMA. A los efectos de la presente validación y concordando con lo realizado en el PCR, con base en este objetivo general pueden formularse los siguientes objetivos específicos:

- i. Incrementar la eficiencia de las funciones de gestión ambiental del MVOTMA
- ii. Incrementar la eficacia de las funciones de gestión ambiental del MVOTMA

### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

El Programa tenía dos componentes:

**Componente 1. Optimización de la gestión ambiental: evaluación de impacto, control y desempeño, y evaluación de la calidad ambiental (costo estimado US\$ 3.500.000 millones, costo real US\$ 4.513.311,9).** Este componente buscó generar reglas de juego más claras para el sector privado y procedimientos más sistemáticos y eficientes para el sector público, a fin de disminuir los tiempos de trámites, bajar sus costos y aumentar la calidad de las evaluaciones y controles ambientales. Asimismo, buscó incrementar la preparación del MVOTMA para evaluar los posibles impactos ambientales de los megaproyectos de inversión, o proyectos estratégicos, previo al ingreso de dichos proyectos en el sistema de autorizaciones. Con esos propósitos, se financiaron servicios de asistencia técnica para: (i) la integración y sistematización de los procedimientos internos para el manejo de las Autorizaciones Ambientales Previas (AAP) y el desarrollo de manuales que describan los requerimientos exigidos al proponente para los sectores prioritarios; (ii) la elaboración de protocolos de acción integrada para la intervención temprana frente a inversiones de alta complejidad ambiental; (iii) el desarrollo de una guía metodológica de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para planes y programas en sectores estratégicos (piloto en el sector de explotación petrolífera off-shore); (iv) el diseño y aplicación de protocolos y guías para el seguimiento y control a grandes emprendimientos, sobre todo la tercerización de las auditorías ambientales a grandes proyectos; y (v) la emisión de normas para la calidad del aire, agua y suelos. Se financiaría asimismo equipamiento para fortalecer la capacidad del laboratorio de la DINAMA y de la Red de Laboratorios de Apoyo (RLAU) mediante la incorporación de tecnologías de automatización para el procesamiento de muestras, y equipamiento, software y asistencia técnica para implantar la segunda fase del sistema de información ambiental. La contratación de servicios de asistencia técnica incluiría la capacitación del personal de la DINAMA asociado a cada actividad.

**Componente 2. Integración de la gestión ambiental, del territorio, y de las cuencas hidrográficas (costo estimado US\$ 1.420.000, costo real US\$ 1.263.398,48).** Este componente apoyó el desarrollo de mecanismos de trabajo conjunto del MVOTMA con los Gobiernos Departamentales (GD), para obtener ganancias de eficiencia en la aplicación de mecanismos de control de calidad ambiental a nivel del territorio. Como parte de este componente se realizaría la descentralización de algunas tareas de control ambiental con GD seleccionados, se apoyaría a los GD a desarrollar instrumentos de ordenamiento del territorio con asesoría de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), y se mejoraría la base de información y datos para hacer más efectivas las tareas de control ambiental de la DINAMA en una cuenca priorizada (la cuenca del río Santa Lucía). El proyecto financiaría servicios de asistencia técnica y capacitación para apoyar a la DINAMA y la DINOT en su

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

relacionamiento con los GD para llevar a cabo: (i) al menos cuatro proyectos menores de descentralización de acciones de control y fiscalización hacia GD seleccionados; y (ii) al menos cinco planes de ordenamiento territorial en departamentos prioritarios. El proyecto financiaría adicionalmente estudios y metodologías para alimentar la planificación y gestión ambiental de una cuenca prioritaria, la de río Santa Lucía, así como servicios de asistencia técnica para un número aproximado de 30 pequeñas empresas para apoyar el cumplimiento de los estándares ambientales en materia de vertidos contaminantes a la cuenca.

El Proyecto no tuvo reestructuración formal.

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment with the country's development needs:**

El Programa respondió, a nivel general, al desafío de fortalecer las capacidades de gestión ambiental del país en un contexto de crecimiento de la inversión. Al momento de la aprobación de esta operación, el PBI de Uruguay llevaba cerca de una década de crecimiento promedio anual en torno a 6%. Entre 2004 y 2012, la inversión en capital fijo representó cerca del 19% del PIB, cinco puntos porcentuales por encima de los veinte años previos. Este crecimiento de la inversión trajo consigo un incremento en la demanda de (i) servicios de gestión ambiental (tal como estudios de impacto y expedición de autorizaciones ambientales, así como el control de emprendimientos y evaluación de la calidad ambiental); (ii) en servicios de planificación y ordenamiento del territorio y (iii) la gestión ambiental de cuencas sujetas a altos niveles de contaminación. La responsabilidad de dichos servicios públicos recaía en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), bajo la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), en el caso de los servicios de gestión ambiental, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y la Dirección Nacional de Agua (DINAGUA). A pesar de que la operación 1866/OC-UR, había logrado con éxito fortalecer la capacidad de la gestión ambiental del país, se consideraba que este no era suficiente para hacer frente al incremento esperado en la demanda por estos servicios en los años subsiguientes, considerando además la entrada en operación de varios megaproyectos de inversión. En este contexto, entre los retos pendientes se había identificado la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios de gestión ambiental a fines de evitar un efecto de “cuello de botella” en la aprobación de nuevas inversiones. Considerando los objetivos propuestos y actividades planificadas en el marco de esta operación, se puede afirmar que esta estuvo alineada a las necesidades de desarrollo del país.

##### **2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:**

En el diseño, el proyecto estuvo alineado, de forma general, con la Estrategia del Banco con Uruguay (EBP) 2010-2015, con su objetivo estratégico de fortalecimiento institucional para la mejora de la gestión pública, dado que el Programa planteó la mejora en la eficiencia y eficacia del sistema de monitoreo ambiental del sector público. En el cierre, el Programa estuvo completamente alineado con la EBP 2016-2020, al contribuir con su objetivo de fortalecimiento de la gestión del Estado mediante el fortalecimiento del MVOTMA, especialmente en sus funciones de evaluación de proyectos; seguimiento y control; y evaluación de la calidad ambiental; aspectos clave para alcanzar una producción sostenible y en cumplimiento de las normas ambientales. Asimismo, fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco (UIS) 2010-2020, alineándose con dos áreas temáticas transversales

## 5. RELEVANCE

de la estrategia: (i) Cambio climático y sostenibilidad ambiental; y (ii) fortalecimiento de la capacidad del Estado, aumentando su eficiencia, eficacia y transparencia.

### 3. Alignment of project design with project development objectives (vertical logic)

Este programa tuvo como objetivo el fortalecimiento de la gestión ambiental del MVOTMA, bajo la premisa (sustentada en evidencia empírica) de que la aplicación e integración de procedimientos, normas y sistemas de información que facilitan la fiscalización y control ambiental conducen a una mejora en la calidad ambiental. Entre los principales retos se identificó la necesidad de generar mecanismos que permitiesen mejorar el rendimiento de la DINAMA (eficiencia y eficacia) manteniendo los estándares de calidad de sus servicios. Para abordar estos desafíos, el programa se apoyó en una estrategia basada en dos líneas de acción. Por un lado, se buscó atender algunos de los principales retos conducentes al “efecto de cuello de botella”, como la creciente demanda para autorizaciones ambientales, la fragmentación de procedimientos internos y falta de estandarización en el sistema de licenciamiento ambiental, limitación en disponibilidad de recursos humanos e insuficiencia de información y herramientas de análisis (OE1). Por otra parte, para fortalecer el monitoreo, control y fiscalización ambiental y mejorar la eficacia (OE2) de la gestión de DINAMA, los principales retos que se buscó atender fueron la falta de protocolos y recursos humanos para monitoreo de la gestión ambiental de grandes empresas y proyectos, la falta de capacidad de los GD para llevar a cabo la fiscalización ambiental y falta de información sobre la calidad del agua y contaminantes en la Cuenca de Santa Lucía (CSL). La concreción de estos objetivos específicos contribuiría al objetivo general de apoyar el desarrollo de la gestión ambiental del MVOTMA. El PCR identifica, sin embargo, dos limitaciones en el diseño de la operación. La primera relacionada a la inadecuada definición del resultado intermedio propuesto para el OE2 en términos de “mejora de la calidad de la CSL”, dado que existen otros factores más allá de la reducción de cargas contaminantes de las empresas seleccionadas (régimen de lluvias, cargas contaminantes de la ganadería) que contribuyen a la calidad ambiental y no están en el espacio de acción del proyecto. La segunda limitación de diseño se relaciona con la ausencia de una estrategia institucional que estableciera como se iba a avanzar con el proceso de desconcentración/descentralización de los GD, así como un diagnóstico de las capacidades existentes y requerimiento de los GD potencialmente participantes. Por el resto, la cadena causal del programa es adecuada.

En síntesis, los objetivos y el diseño del proyecto estuvieron alineados con las necesidades del país, así como con las EBP al inicio (de forma más general) y al cierre (de forma más específica) y los objetivos institucionales. Por su parte, la lógica vertical del Programa estuvo adecuadamente definida y, salvo para el caso del resultado intermedio de mejoras de la calidad de la cuenca, se evidencia un vínculo claro entre la cadena causal de la intervención, los objetivos de desarrollo de la operación y las necesidades y el contexto de desarrollo del país. Por esta razón, OVE concuerda con la calificación “Satisfactorio” de la Administración.

Relevance rating:	Satisfactory
-------------------	--------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1) Management rating of effectiveness:

El PCR fue preparado y evaluado usando los *Lineamientos de 2018*. Para su validación, OVE sigue los *Lineamientos de 2020*. El proyecto fue aprobado en noviembre de 2013 y alcanzó la elegibilidad en marzo de 2014. De acuerdo con los Lineamientos de 2020, los cambios en la matriz de resultados registrados dentro de los 60 días posteriores a la elegibilidad se aceptan formalmente para fines de validación. Por lo tanto, OVE utilizará el PMR del primer período de 2014 como referencia para esta validación. No se registraron cambios en la Matriz de resultados a nivel de objetivos o resultados.

La Administración asignó la calificación de *Satisfactorio* al componente de Efectividad.

### 1. Aumentar la eficiencia de las funciones de gestión ambiental del MVOTMA. OVE consideró los siguientes indicadores:

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	% Alcanzado 0-100
Costo promedio para DINAMA de expedición de una AAP de un megaproyecto (USD)	190.000	150.000	126.352	159%	100%
Costo promedio para DINAMA de expedición de una AAP de un proyecto B o C grande	20.000	14.000	12.168	130.5%	100%
Tiempos de expedición de AAP solicitados para megaproyectos, excluyendo tiempos del proponente (meses)	10	8	5	250%	100%
Tiempos de expedición de AAP solicitadas para proyectos B y C, excluyendo tiempos del proponente (meses)	7	5	4,8	110%	100%

De acuerdo con el PCR, las metas asociadas a los costos promedios de expedición de AAP (indicadores #1 y #2) fueron alcanzadas y superadas, pero no se brinda mayor detalle al respecto. Por otra parte, la meta relacionada a los tiempos de expedición de AAP para megaproyectos (indicador #3) también fue superada. Se reporta que entre 2018 y 2019 se evaluaron tres proyectos de alta complejidad asociados al megaproyecto UPM2 (planta de fabricación de pulpa de celulosa), la mayor inversión privada en la historia del país. Estos incluyeron un proyecto ferroviario, una terminal portuaria especializada y la planta de celulosa. Los tiempos efectivos de evaluación, fueron menores a los comprometidos en el caso de la Terminal Portuaria (58%) y de la Planta de Celulosa (70%), y ligeramente más largos (110%) en el caso del Proyecto Ferroviario. En promedio los tiempos de expedición se redujeron de 10 (línea base) a 8 meses. En cuanto al indicador #4, relacionado con los tiempos de expedición de AAP para proyectos B y C, en el año 2019 el tiempo promedio de la AAP tipo B fue 4,8 meses, superando la meta de 5 meses.

Puesto que esta intervención no incluyó una evaluación de impacto, el PCR se basa en el trabajo realizado en el marco del programa y en los argumentos teóricos de la teoría de cambio del programa para su análisis de atribución. Respecto a este primer objetivo, se argumenta que el progreso en términos de tiempos y costos asociados a la expedición de las AAP son atribuibles, ya que en el marco de la intervención se llevaron adelante actividades concretas tales como el desarrollo de manuales y guías sobre estudios de impacto ambiental; la aprobación de la autorización ambiental integrada; la capacitación del personal de la DINAMA

## 6. EFFECTIVENESS

en evaluación ambiental; y el desarrollo de protocolo de acción frente a inversiones de alta complejidad. A partir de estas actividades se lograron avances en términos de sistematización, estandarización e integración de procedimientos, permitiendo la focalización de esfuerzos y la agilización de procesos. Vale destacar que el diseño del programa había identificado estos factores como retos para la eficiencia de las actividades de DINAMA, puesto que la falta de guías metodológicas y protocolos resultaba en ausencia de criterios claros y en la necesidad de dedicar más tiempo y recursos para aclaraciones y modificaciones de los estudios entre el proponente y DINAMA. Tampoco había una sistematización de la información recopilada por DINAMA, lo cual requería la toma de nuevas muestras para cada nuevo proyecto. En el marco del programa se logró consolidar la información disponible y reducir la necesidad de muestras adicionales en muchos casos. Finalmente, vale destacar que la reducción en términos de tiempos de expedición no se debió a una menor demanda por la tramitación de permisos, habiendo por el contrario un aumento en la carga de trabajo: entre 2015 y 2019 se tramitaron alrededor de 1700 autorizaciones, frente a alrededor de 1200 entre 2010 y 2014.

Considerando que el 100% de los resultados del OE1 fueron alcanzados y que el análisis de atribución presenta argumentos claros y convincentes, OVE otorga a este objetivo específico una calificación *Excelente*.

### **2. Aumentar la eficacia de las funciones de gestión ambiental del MVOTMA. OVE consideró los siguientes indicadores:**

Resultado	Valor Línea de Base	Meta original (60 elegibilidad)	Resultado alcanzado PCR	% Alcanzado	% Alcanzado 0-100
Sujetos de control ambiental (número)	2000	4000	9000	350%	100%
Resultados de análisis de laboratorio entregados en tiempos establecidos de acuerdo con los protocolos internos (%)	30	80	83	106%	100%
Gobiernos Departamentales que firman acuerdos para la descentralización de funciones de control ambiental de DINAMA (número)	0	5	0	0%	0%
Reducción de cargas de fósforo vertidas a la Cuenca del Santa Lucía provenientes de fuentes fijas existentes (Kg/día)	200	120	94	133%	100%
Reducción de cargas de nitrógeno vertidas a la Cuenca del Santa Lucía provenientes de fuentes fijas existentes (Kg/día)	1400	840	729	120%	100%
Pequeñas empresas de la cuenca asistidas por el Proyecto que han realizado inversiones para disminuir la carga vertida a la cuenca del Santa Lucía adhiriendo a las regulaciones ambientales (número)	0	21	50	238%	100%

La meta relacionada con el número de sujetos de control (indicador #1) fue alcanzada. De acuerdo con datos de DCDA-DINAMA, en el año 2019, se contabilizaron en el orden de 8.000 emprendimientos y actividades sujetas a control (actividades agropecuarias, padrones comprendidos en zonas de amortiguación de cuencas prioritarias, generadores y gestores de residuos industriales y asimilables), habiendo adicionalmente alrededor de 1.000 actividades industriales sujetas a control (cuyos aspectos ambientales principales son: aguas residuales, gestión de residuos y emisiones al aire). El análisis de atribución adjudica este logro a las actividades de capacitación en monitoreo y el uso de herramientas tecnológicas (p.ej. imágenes satelitales); la elaboración de una metodología de seguimiento de las actividades

## 6. EFFECTIVENESS

sujetas a AAP y la elaboración de protocolos de seguimiento y control de grandes emprendimientos (conexión online de grandes empresas). Se informa además que entre 2015 y 2019 se realizó una media de 830 inspecciones anuales, en comparación a 550 entre 2010 y 2014.

Por otra parte, el PCR reporta que la meta asociada al indicador #2 fue alcanzada. El análisis de atribución atribuye este logro a las actividades realizadas en el marco de la intervención: automatizaciones implantadas en el laboratorio, metodologías analíticas y avances en la acreditación de laboratorios ambientales. Vale destacar además que la mejora en los tiempos de entrega de las muestras fue en paralelo con un aumento en el número de muestras analizadas.

En cuanto al indicador #3, se reporta que, si bien en el marco de la intervención se elaboró una propuesta para avanzar en la descentralización de las actividades de gestión ambiental con los GD, la línea de trabajo fue abandonada porque DINAMA consideró que faltaban las condiciones político-técnicas necesarias.

En cuanto a la evolución de las cargas de fósforo (indicador #4) y nitrógeno (indicador #5), se reporta el alcance de las metas establecidas a partir de los niveles de las cargas vertidas en 2019 en comparación con el año de línea de base (2014). Este progreso se atribuye principalmente a la asistencia técnica sobre tecnologías de remoción de nutrientes; la asistencia técnica recibida por pequeñas empresas de la cuenca que realizaron inversiones para disminuir la carga vertida; la incorporación de herramientas tecnológicas para el monitoreo y a la adecuación ambiental promovida por las regulaciones y acompañada de las actividades de asistencia técnica. Sin embargo, como se menciona en el PCR, si bien es probable que la calidad de la cuenca haya mejorado por la reducción de descargas de fuentes fijas industriales, la calidad del agua de la cuenca no ha mejorado según lo esperado debido al incremento de las concentraciones de nutrientes que provienen del aporte de cargas difusas generado por la actividad agropecuaria.

Finalmente, en cuanto al número de empresas asistidas por el programa que realizaron inversiones para disminuir las cargas vertidas a la cuenca de Santa Lucía (indicador #6), se informa que en 2019 había 50 pequeñas empresas del sector lechero que las estaban realizando, superando la meta inicial de 21.

Entre los resultados no anticipados, el PCR menciona el fortalecimiento de la planificación estratégica del sector ambiental (elaboración del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, inicialmente no contemplado en el programa) y el aumento de los servicios de gestión ambiental prestados por la DINAMA.

Considerando que el alcance promedio para este objetivo fue de 83,3% y el análisis de atribución presentado, OVE lo califica como *Satisfactorio*.

En síntesis, considerando que más del 50% de los objetivos específicos del proyecto se alcanzaron en gran parte o en su totalidad y ninguno de ellos fue calificado como *insatisfactorio*, OVE coincide con Administración y califica la Efectividad de este programa como *Satisfactorio*.

Effectiveness rating:	Satisfactory
-----------------------	--------------

## 7. EFFICIENCY

El análisis de eficiencia ex ante se basó en un análisis de costo beneficio (ACB) con base en dos áreas prioritarias del Componente 1 (expedición de autorizaciones ambientales y monitoreo y fiscalización de proyectos con alto impacto ambiental) cuya inversión programada representaba cerca del 24% del monto del préstamo.

Ex post, se adoptó un enfoque distinto para las dos áreas del Componente 1 mencionadas, y se evaluó adicionalmente las actividades realizadas en la Cuenca de Santa Lucía (dentro del Componente 2). Las actividades evaluadas representaron cerca del 63% del monto del préstamo y el 46% del costo total del proyecto.

En cuanto a las actividades del Componente 1, dadas las características de las actividades relacionadas con la expedición de autorizaciones ambientales se sustituyó el enfoque ACB por un análisis de costo efectividad (ACE). El informe final de evaluación ex post argumenta este cambio bajo la premisa de que el fortalecimiento del proceso de expedición de autorizaciones ambientales tiene beneficios económicos que trascienden a los ahorros de eficiencia en las tramitaciones (costos de transacción). Entre ellos se menciona, por ejemplo, el coste de oportunidad por parte del inversor del tiempo requerido desde que se ingresa la solicitud hasta que se expide la autorización. Las dificultades para monetizar estos beneficios llevaron a la conclusión de que la metodología de ACE era la más adecuada.

Se estimaron los costos relacionados a la expedición de autorizaciones para megaproyectos y para inversiones B y C, para el escenario con y sin proyecto. Para las estimaciones del escenario con proyecto, se usaron los datos observados de autorizaciones tramitadas entre 2014 y 2018, y se incluyeron además de los costos variables de tramitación, los costos de inversión fijos en las actividades relacionadas correspondientes al Programa. Para el escenario sin proyecto, se usó como referencia la información disponible previa a la reforma. El ahorro en costes variables totales atribuible al proyecto fue de US\$ 1,52 millones, equivalente al 39,5% de los costes sin proyecto. Al considerar además los costes de inversión (fijos) en las actividades del programa, el ahorro de costes totales con proyecto fue de US\$ 0,53 millones. Por tanto, el programa habría contribuido a una reducción de 13,9% en el costo de tramitar las autorizaciones ambientales respecto al anterior sistema.

En cuanto a las actividades evaluadas dentro del Componente 2, relacionadas al monitoreo, control y reducción de los contaminantes en la Cuenca de Santa Lucía, se llevó a cabo un ACB. Se estimaron dos tipos de beneficios económicos: los cambios en el gasto del turismo por una mejor calidad ambiental, y los costos evitados por el tratamiento (remoción de contaminantes) del agua. Los costos contabilizados incluyeron todos aquellos asociados a la reducción de la contaminación (regulación, monitoreo y fiscalización; costos de inversión para la adecuación ambiental de las fuentes; costos de operación y mantenimiento por tratamiento de efluentes) por parte de las fuentes emisoras intervenidas con el Programa. Se utilizó un horizonte temporal de 20 años y una tasa de descuento de referencia de 12%. La tasa interna de retorno fue de 30,25%, mientras que el análisis de sensibilidad sobre distintos supuestos clave es adecuado y confirma la robustez del resultado.

Finalmente, el análisis del desempeño en términos de tiempos y costos fue satisfactorio a lo largo de todo el proyecto (i.e. PMRs ratings). El proyecto tuvo una prórroga de 11 meses.

En conclusión, el proyecto tuvo resultados satisfactorios en sus análisis CBA y CEA. Las metodologías y supuestos están claramente justificados, y además el CBA presenta un análisis

## 7. EFFICIENCY

de sensibilidad adecuado sobre los supuestos clave. Asimismo, el desempeño del proyecto en términos de tiempos y costos (*PMR rating*) fue satisfactorio. Sin embargo, el análisis de eficiencia no alcanza a cubrir el 50% de los costos totales del proyecto, sin explicarse las razones por las cuales el resto de las actividades no fueron consideradas. Por tanto, OVE difiere con Administración y otorga un rating *Satisfactorio* a la eficiencia de este Programa.

Efficiency rating:	Satisfactory
--------------------	--------------

## 8. SUSTAINABILITY

### Riesgos a la continuación de resultados

De acuerdo con el PCR, el principal riesgo a la continuidad de los resultados radica en que no se pueda mantener en el tiempo al personal contratado con cargo a los fondos del Programa. Se reporta que la importancia cualitativa y cuantitativa de esos recursos humanos en el desarrollo e implementación de las actividades de apoyo a la gestión, así como para el funcionamiento corriente de la institución es fundamental. Así, el principal desafío radica en consolidar una transición de estos consultores hacia cargos presupuestados con cargo a recursos públicos. Entre los principales problemas se hayan la existencia de trabas administrativas, restricciones presupuestarias y la limitada competitividad salarial del sector público. La imposibilidad de consolidar estos recursos dentro de la estructura de personal de la institución podría suponer una pérdida de capacidades adquiridas y poner en riesgo los avances logrados. Si bien el BID aprobó en 2020 una nueva operación (UR-L1157) que se encuentra en implementación y ha permitido mantener personal clave y asegurar la transición entre ambas operaciones, al tiempo que la reciente creación del Ministerio de Medio Ambiente (que ha absorbido en su estructura a la DINAMA) podría suponer un mayor compromiso en la asignación de recursos financieros, este es un asunto que, a largo plazo, no está resuelto.

### Desempeño de Salvaguardias

De conformidad con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del BID vigente al momento de la aprobación, el proyecto fue clasificado con Categoría "C", correspondiente a operaciones con impactos ambientales y sociales esperados nulos o mínimos (OP-703, B.3); esa clasificación fue confirmada en la Revisión Ambiental y Social.

En síntesis, considerando los desafíos existentes para mantener en el largo plazo al personal calificado en un contexto de eventual ausencia de apoyo financiero del Banco, OVE coincide con Administración en el rating *Satisfactorio* para la *Sostenibilidad* de esta operación.

Sustainability rating:	Satisfactory
------------------------	--------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

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

OVE coincide con el rating global asignado por la Administración, pero difiere en el rating de eficiencia debido a que, si bien se incluyó un análisis CBA y CEA y las metodologías y supuestos utilizados están claramente justificados, estos no llegan a cubrir el 50% del costo total del proyecto y, además, no se incluye una argumentación sobre la imposibilidad de incluir el resto de las actividades en el análisis.

Outcome rating:	Successful
-----------------	------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

De acuerdo con el PCR, el desempeño del Banco fue *satisfactorio* (tanto en términos generales como en la fase de diseño y ejecución).

En cuanto a la fase de diseño, el PCR destaca como aspectos positivos la incorporación de las principales lecciones aprendidas a partir de la operación previa en fortalecimiento de la gestión ambiental (1866/OC-UR), el apoyo técnico con la inclusión de tecnologías innovadoras para la fiscalización y monitoreo de fuentes contaminantes, así como la búsqueda de sinergias con otras operaciones del Banco en el país (entre ellos, el Programa de Desarrollo y Gestión Sub Nacional UR-L1038 y dos Cooperaciones Técnicas que apoyaron la creación de un plan de manejo integrado de la Cuenca de Santa Lucía). Como falencia, se destaca la falta de énfasis (*ex ante*) en el riesgo de no poder avanzar en el proceso de descentralización de la gestión ambiental junto a los GD por falta de capacidades técnicas y/o voluntad política. El PCR destaca en su sección de sostenibilidad (p. 34) que el Programa careció de una “estrategia institucional definida que estableciera cómo avanzar en ese proceso de desconcentración-descentralización de algunas actividades de control ambiental en favor de los GD, y no estaban claras las capacidades existentes y/o requerimientos para los GD potencialmente participantes”. Este riesgo se materializó e impidió avanzar en el resultado esperado asociado dentro del Componente 2. OVE coincide con Administración en el rating Satisfactorio para el desempeño del Banco en la fase de diseño.

Respecto a la ejecución, el PCR destaca que el Banco llevó adelante una coordinación estrecha con la unidad coordinadora del Programa y que se brindó apoyo en la identificación de expertos internacionales para las diversas consultorías requeridas. OVE coincide con Administración en el rating Satisfactorio para el desempeño del Banco en la fase de ejecución.

En síntesis, de acuerdo con la información disponible y el análisis general de desempeño de esta operación, OVE coincide con Administración en que el desempeño del Banco fue satisfactorio tanto en la fase de diseño como en la fase de ejecución. Por lo tanto, OVE coincide en el rating *satisfactorio* al desempeño general del Banco.

OVE rating: *Satisfactorio*.

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

De acuerdo con la Administración, el desempeño del prestatario como contraparte en la operación fue *satisfactorio*.

Entre los principales problemas, el PCR reporta que existieron ciertas debilidades en materia de coordinación. El Comité formado inicialmente para llevar adelante el direccionamiento técnico-político del Programa fue sustituido por reuniones de coordinación no sistemáticas entre los gerentes de Áreas y directores de Divisiones, que se orientaron a la articulación de las demandas de recursos. Se destaca como aspecto positivo el hecho de que los niveles directivos de DINAMA se apropiaron de las actividades del Programa y facilitaron en muchas instancias la articulación requerida.

Por otra parte, la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) acusó algunos problemas. Por una parte, la renuncia del coordinador (en 2017) implicó que durante un largo período las tareas recayeran sobre una de las gerentes de Área (lo cual se sumó a sus actividades corrientes), concretándose la contratación de una nueva coordinadora recién hacia el cierre de la operación

## **11. BORROWER'S PERFORMANCE**

(en el último trimestre de 2019). Asimismo, la UCP careció de un especialista en Monitoreo y Evaluación (M&E), a pesar de que ello estaba contemplado en el Plan de Ejecución y Gestión del proyecto. Esto derivó en la falta de un sistema consistente de M&E y la formulación de reportes que no fueron del todo precisos en su información sobre el progreso real del Programa y el avance hacia los objetivos. De todas formas, el PCR aclara que la UCP contó con toda la información referida a la ejecución financiera y técnica de las actividades y todas las adquisiciones cumplieron con la normativa del Banco y fueron auditadas independientemente. Asimismo, la DINAMA mostró una alta capacidad de respuesta ante los desafíos presentados durante la ejecución, lo cual permitió alcanzar la mayoría de los resultados esperados.

En síntesis, de acuerdo con la información disponible OVE considera que los defectos del prestatario fueron moderados y coincide con Administración en el rating *satisfactorio* a su desempeño.

OVE rating: *Satisfactorio*.

## **12. LESSONS LEARNED**

El PCR hace un muy buen trabajo describiendo los principales hallazgos y recomendaciones en torno a las distintas dimensiones relevantes, principalmente en los aspectos técnicos que son importantes para la continuidad del programa (en su segunda operación). Entre ellas, y ante el funcionamiento defectuoso del Comité Estratégico, se destaca la necesidad de contar con mecanismos de direccionamiento técnico-político estables, con liderazgo institucional y línea de mando sobre las unidades implicadas en el Programa y que lleve adelante reuniones sistemáticas con adecuada documentación de sus resultados. Asimismo, ante los problemas acusados por la UCP se destaca la necesidad de realizar por parte del Banco un seguimiento más cercano en cuanto a lo que se espera sean los productos de la planificación, monitoreo y evaluación. Finalmente, ante la imposibilidad para concretar las actividades de descentralización de la gestión ambiental con los GD, se destaca la importancia de que estos sean involucrados en el diseño del Programa desde el inicio, realizando además un diagnóstico adecuado del contexto técnico-político requerido.

## **13. QUALITY OF PCR**

Este PCR se preparó utilizando los Lineamientos 2018. El PCR hace un correcto trabajo mostrando la relevancia del programa y justificando su lógica vertical. Por su parte, la sección de efectividad presenta amplia información y a pesar de no haber contado con una evaluación de impacto, realiza un buen esfuerzo para justificar la atribución de los resultados obtenidos y los resultados imprevistos. En cuanto al análisis de eficiencia, este se basó en un análisis de costo efectividad para ciertas actividades y en uno de costo-beneficio para otras. El análisis es consistente y cuenta con una adecuada justificación de los supuestos y (en el caso del CBA) análisis de sensibilidad de los resultados. Como falencia, el análisis no llega a cubrir el 50% del Programa en términos de su costo total (es decir, incluyendo el monto de la contraparte), mientras que no se hace referencia al desempeño en términos de tiempos y costos durante la ejecución. Por su parte, en la sección de sostenibilidad se mapean los riesgos a la continuación de los resultados y se especifica claramente los desafíos pendientes. Finalmente, el análisis de hallazgos y recomendaciones es completo y contribuye al aprendizaje para operaciones futuras del Banco en el país.

PCR Quality Rating:	Good
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	PROGRAMA DE INNOVACION PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO (IDP)			
	<b>Oldest</b>	—————→		<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	1			
<b>Loan number(s)</b>	UR-L1096			
<b>Amount Approved</b>	US\$ 40.000.000			
<b>Lending Instrument</b>	Préstamo de inversión			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	Uruguay			
<b>Executing Agency</b>				
<b>Sector/Subsector</b>				
<b>Year of Approval</b>	2014			
<b>Original Closing date</b>	2020			
<b>Actual Closing date</b>	2020			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$70.000.000 (IDB US\$20.0000.000 Fondo Chino US\$20.0000.000 GOU US\$30.000.000)	US\$66.985.369 (IDB US\$20.0000.000 Fondo Chino US\$20.0000.000 GOU US\$26.985.369)		
<b>Loan/Grant</b>	US\$40.000.000	US\$40.000.000		
<b>Co-financing</b>	-	-		
<b>Cancelled amount</b>	0	0		

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2020 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Successful</b>	<b>Partly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Excellent	Excellent
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Excellent
<b>Quality of PCR</b>		Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Maria F Rodrigo	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

La propuesta de préstamo y el documento de PCR coinciden en su definición del objetivo general y los objetivos específicos:

Objetivo general: contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

Objetivos específicos:

- i. aumentar las capacidades empresariales de innovación;
- ii. fortalecer el capital humano para la innovación;
- iii. aumentar la generación de conocimiento científico y tecnológico y
- iv. aumentar las capacidades de la ANII para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de CTI.

Para fines de esta validación, OVE toma los cuatro objetivos específicos arriba definidos.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

#### 1. List project components (policy areas for PBLs)

**Componente 1.** Innovación para la transformación productiva. (US\$29,8 millones)

Aumentar la inversión en I+D y las capacidades de innovación en las empresas a través de *tres líneas de apoyo* complementarias: una para mejorar capacidades de gestión de la innovación, otra para estimular esfuerzos individuales de I+D en las empresas y la tercera para favorecer procesos asociativos de innovación.

**Componente 2.** Formación de capital humano y captación de talentos. (US\$17,3 millones)

Aumentar la oferta de recursos humanos altamente calificados para fomentar la I+D y la innovación empresarial a través de *cuatro líneas de apoyo* complementarias: Fortalecimiento de la formación en ingeniería y carreras afines, formación de maestría y doctorado en áreas científicas y tecnológicas, fortalecimiento de programas de posgrados nacionales, circulación y captación de talentos.

**Componente 3.** Generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos. (US\$18,4 millones)

Promover la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos y su aplicación al sector productivo y la sociedad a través de *tres líneas de apoyo*: Generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos, Valorización y aplicación de conocimientos, Sistemas nacionales de equipos científicos

**Componente 4.** Generación de información y capacidades para la política pública de CTI. (US\$1,4 millones)

Mejorar las capacidades de aprendizaje de la ANII y las políticas de CTI a nivel nacional, incluyendo: (i) encuestas de actividades de innovación en los sectores industria, servicios y agropecuario; (ii) evaluaciones de impacto de instrumentos de promoción de ANII; (iii) consultorías y reuniones para la actualización del PENCTI; y (iv) la puesta en marcha de un fondo para experimentos de política pública de CTI

\* US\$0,63 millones fueron para auditoría, monitoreo y evaluación, e imprevistos

#### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

Componente	Asignación planeada (US\$ millones)	Distribución planeada %	Asignación final (US\$ millones)	Distribución final %	Diferencia en pp
Innovación para la transformación productiva	23,4	33,4%	29,8	42,6%	+9,2
Formación de capital humano y captación de talentos	19,55	27,9%	17,3	24,7%	-3,2
Generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos.	22,95	32,8%	18,4	26,3%	-6,5
Generación de información y capacidades para la política pública de CTI.	2,89	4,1%	1,4	2%	-2,1
Administración e imprevistos	0,63	0,9%	0,63	0,9%	-

*2. Did project design change after project approval? If so, was project formally restructured (with Board approval)*

No formalmente, pero de acuerdo al PCR varios productos fueron eliminados (particularmente los relacionados al objetivo específico 3 (OE3) de aumentar la generación de conocimiento científico y tecnológico, así como algunos relacionados al objetivo específico 4 (OE4) de aumentar las capacidades de la ANII).

#### 5. RELEVANCE

**1. El IDP se alineó con las necesidades del país y el plan de gobierno.**

Al momento de aprobación del préstamo, Uruguay enfrentaba baja inversión en I+D e innovación. Entre los factores que los limitaban se encuentran: una estructura productiva con baja presencia de empresas y sectores intensivos en innovación, la falta de financiamiento especializado y de capital humano avanzado, las limitadas capacidades para generar y aplicar conocimiento al sector productivo, y políticas de innovación aún incipientes.

Así mismo, el préstamo se alineó con los objetivos del Plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación (PENCTI) aprobado en 2010. Además, complementó a una serie de reformas del gobierno en las que se crearon nuevos centros de I+D y transferencia tecnológica (Instituto Pasteur de Montevideo, Parque Científico-Tecnológico de Pando y Universidad Tecnológica) y se fortalecieron los existentes (Universidad de la República y Universidades Privadas, Laboratorio Tecnológico del Uruguay e Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria).

**2. El IDP se alineó con las EBP 2010-2015 y 2016-2020.**

*En aprobación:* El IDP fue aprobado en 2014 bajo la EBP 2010-2015, y fue implementado también bajo la EBP 2016-2020. En línea con las necesidades del país, la primera de estas EBP planteó, para el sector de ciencia y tecnología, el objetivo de incrementar la contribución del sector privado a la inversión en I+D. Por su parte, EBP 2016-2020 definió la promoción de la innovación como uno de los tres vehículos para avanzar en el “aumento de la productividad y la competitividad” del país y contempló acciones en el sector de innovación empresarial. En forma indirecta, la operación también se alineó con el área prioritaria “fortalecimiento del capital

## **5. RELEVANCE**

humano y la empleabilidad de la población” bajo el pilar estratégico de “equidad e inclusión social” al promover la formación de científicos y profesionales en ingeniería.

### **3. La alineación con las realidades del país y lógica vertical fueron adecuadas pero con algunas limitaciones de coordinación entre oferta y demanda.**

El proyecto incorporó lecciones aprendidas de operaciones previas para su implementación. Su diseño se basó en el proyecto PDT II, en el que se evidenció que si bien los instrumentos de apoyo a la investigación y al capital humano avanzado habían tenido impacto en la generación de nuevos conocimientos, la utilización de estos por parte de las empresas había sido limitada.

El proyecto buscó corregir esta limitación con la implementación de mecanismos para orientar esta oferta según la demanda de las empresas. Pero estos no tuvieron suficientemente en cuenta las políticas del sector, no logrando evitar la superposición de estas con las líneas de acción del proyecto, lo que a su vez llevó a la posterior cancelación de algunos productos.

Respecto al objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de políticas públicas en CTI, la selección de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) como ente ejecutor resultó adecuada al contexto sectorial. Al momento de la aprobación del proyecto, la ANII ya tenía experiencia en proyectos con el Banco y había demostrado una robusta capacidad de ejecución.

El proyecto identificó como los factores que explicaban la baja inversión en I+D e innovación la baja producción e incorporación de conocimiento en la producción, una baja complejidad productiva, la falta de financiamiento especializado y la falta de capital humano avanzado. Para esto, el proyecto propuso una serie de acciones y productos con una vinculación adecuada a los objetivos específicos. El proyecto propuso: aumentar las capacidades empresariales de innovación, mediante el fortalecimiento de las instituciones intermedias de apoyo a empresas, y el apoyo a esfuerzos de innovación tanto de empresas individuales, como asociativos; fortalecer el capital humano para la innovación, mediante formación de grado en ingeniería y carreras afines y de maestría y doctorado en áreas científicas y tecnológicas, y el apoyo a la captación y circulación de talentos; y aumentar la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos, mediante el financiamiento de proyectos de I+D.

No obstante ser teóricamente adecuada, la lógica vertical del proyecto implicaba una multiplicidad de interacciones complejas entre la oferta y la demanda de conocimiento, I+D y capital humano especializado. Interacciones que además tenían horizontes temporales diferentes, e.g., mientras la producción de profesionales especializados podía demorar décadas, las empresas tenían demandas más inmediatas. Esta complejidad e intertemporalidad no fue gestionada proactivamente en la lógica del proyecto, por lo cual, e.g., a pesar de que el proyecto buscaba generar más capital humano especializado, su diseño no involucró medidas apuntando a mejorar la inserción de este en el sector productivo (empresas).

Por lo anterior, OVE asigna una calificación de *satisfactorio* a la operación (la Administración asignó excelente) ya que, a pesar de las consideraciones de lógica vertical mencionadas anteriormente, los objetivos y el diseño del proyecto estuvieron en gran medida alineados con las necesidades de desarrollo y prioridades del país, y las estrategias del Banco.

Relevance rating:	<b>Satisfactorio</b>
-------------------	----------------------

## 6. EFFECTIVENESS

### *1) Management rating of effectiveness:*

Con base en los lineamientos de 2020, la Administración calificó el desempeño del proyecto en términos de efectividad como satisfactorio. OVE realiza esta validación utilizando las guías de PCR de 2020. **Debido a la limitada atribución de uno de los resultados del objetivo 2, y a la calificación de Parcialmente insatisfactoria del objetivo 4 dados sus resultados insuficientes, OVE califica la efectividad global del programa como parcialmente insatisfactoria.**

### *2) Limit date for acceptable modifications*

El Proyecto alcanzó elegibilidad en mayo 2015. Los indicadores, líneas de base, metas y fuentes de información se pueden ajustar hasta antes de la validación del Plan de Puesta en Marcha en Convergencia, es decir a más tardar del PMR de septiembre de 2015. Cambios introducidos con posterioridad pueden ser considerados a discreción de OVE (si estos mejoran la lógica vertical del proyecto y/o la medición de sus resultados).

La matriz de resultados tuvo tres ajustes en términos de indicadores de resultados. Introdujo dos nuevos indicadores para el objetivo específico de fortalecer el capital humano para la innovación, y modificó el cálculo de uno de los indicadores relacionados con el objetivo específico aumentar la generación de conocimiento científico tecnológico. La pertinencia de estos cambios se discute a continuación. No se registraron cambios en términos de productos, pero 3 de los productos del objetivo dos se descontinuaron limitando la contribución a los resultados del objetivo 2, y uno del componente cuatro se canceló.

### *3) OVE assessment by objective and rating*

#### OE1: Aumentar las capacidades empresariales de innovación

Resultado/ Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Metas y alcance real	Razón de logro
R1.1. Crecimiento en la inversión en innovación del sector privado como % de ventas	%	0	2013-2015	meta: 1,50 logro: 1,86	100%
R1.2. % de empresas que participan en proyectos asociativos y que continúan con la asociatividad luego de 6 meses de finalizar el proyecto	%	0	2015	meta: 0,3 logro: 0,81	100%

Los indicadores 1 y 2 sobrepasaron sus metas y miden el progreso de las capacidades empresariales de innovación de las empresas beneficiarias. El alcance del objetivo es 100% lo que corresponde a un Excelente.

#### OE2: Fortalecer el capital humano para la innovación

Resultado/ Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Metas y alcance real	Razón de logro
R2.1. Reducción del % de empresas con obstáculos de personal capacitado	%	0	2013-2015	meta: -0,1 logro: -0,7	100%
R2.2. Aumento del número de egresados anual en ingeniería	#	526	2013	meta: 580 logro: 727	0
R2.3. Crecimiento en el número de profesionales en I+D en las empresas (diferencia entre empresas beneficiarias y controles)**	%	0	2013-2015	meta: 0,1 logro: 0,16	-
R2.4. Tasa de graduación de becarios de maestría y doctorado**	%	0	2008	meta: 70 logro: 82	100%

\*\*Nuevos indicadores

## 6. EFFECTIVENESS

Todos los indicadores relacionados con este objetivo superaron las metas planteadas. No obstante, según el análisis de lógica vertical, los resultados alcanzados en el indicador para el R2.2 no son atribuibles al proyecto (PCR ¶36). Como se menciona en el PCR ¶29, los productos: incentivos a la graduación en áreas de ingeniería otorgados, fortalecimiento de carreras de ingeniería y tecnología, y proyectos de fortalecimiento de posgrados nacionales en áreas de necesidad en ingeniería y tecnología financiados, fueron descontinuados.

De otra parte, el indicador R2.3 incluido en la elaboración de este PCR, aunque habría sido adecuado para medir la captación de capital especializado por las empresas, su meta y atribución se cuestionan en base a la evidencia disponible. Por una parte, la meta del indicador introducido es muy baja en relación a la meta del indicador original. Además el PCR reporta que uno de los desafíos fue la baja proporción de becarios que se inserta en las empresas y se reporta una baja demanda por los proyectos para valoración y aplicación de conocimientos al sector productivo (17 vs los 50 planeados). Finalmente, la evaluación de impacto reporta, un incremento en ocupados pero no de profesionales especializados en I+D gracias al programa. Por lo anterior, este indicador no se tiene en cuenta en la valoración de alcance de este objetivo. El indicador R2.4 incluido en la elaboración de este PCR se acepta ya que mide el avance hacia capital humano fortalecido. Por lo anterior, el alcance del objetivo es 67% lo que corresponde a un Parcialmente insatisfactorio.

### OE3: Aumentar la generación de conocimiento científico y tecnológico

Resultado/ Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Metas y alcance real	Razón de logro
R3.1. Aumento en la producción de conocimiento por parte de las instituciones científico-tecnológicas*	%	2.66	2014-2016	meta: 2,7 logro: 2,72	100%
R3.2. Aumento en el número de equipos científicos que son gestionados en forma colaborativa	%	526	2015	meta: 100 logro: 149	100%

\*Con cambios en la metodología de medición

Aunque los indicadores sobrepasaron las metas, los productos relacionados con estos se implementaron muy por debajo de lo planeado lo que pone en duda la atribución. Por ejemplo, el PCR ¶52 menciona que los proyectos de investigación generan nuevos conocimientos científicos y tecnológicos. Sin embargo, al final del proyecto se financiaron menos proyectos científicos y tecnológicos (137) que los que se tenían en la línea de base (225). Por lo anterior, el alcance del objetivo Satisfactorio.

### OE4: Aumentar las capacidades de la ANII para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de CTI.

Resultado/ Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Metas y alcance real	Razón de logro
R4.1. Índice MIDI de eficiencia	#	4	2013	meta: 5 logro: 4	0%
R4.2. Índice MIDI de aprendizaje institucional	#	4	2013	meta: 5 logro: 5	100%
R4.3. % de proyectos de innovación en regiones	#	28	2013	meta: 35 logro: 37,1	100%
R4.4. Recursos de CTI focalizados en programas prioritarios	%	17	2013	meta: 40 logro: 25	35%

Aunque el PCR estimó que el alcance del indicador R4.4 fue de 63%, el cálculo correcto según las guías de PCR 2020 debe tener en cuenta la línea de base. Por esto se estima un 35% de

## 6. EFFECTIVENESS

razón de logro para el indicador R4.4. Así, en promedio los indicadores alcanzaron un 58% de sus metas planeadas. Lo anterior corresponde a un *Parcialmente insatisfactorio*.

### 1. Extent of adjustments to planned outputs

Se registró un reordenamiento de los recursos del Componente 2, lo que implicó que se discontinuaran o no iniciaran las actividades previstas en los productos 2.1, 2.2 y 2.4, y se fortaleciera presupuestalmente el producto 2.3 de becas de maestría y doctorado pero afectando uno de los resultados del objetivo específico 2. El producto 4.2 vinculado al apoyo a la actualización del Plan Nacional de CTI, también se canceló. Además, los productos relacionados al OE3 (generación de conocimiento científico y tecnológico) se implementaron muy por debajo de lo planeado.

En síntesis, el Programa registró avances que sobrepasaron sus metas para los objetivos 1 y 3. Por debilidades en el momento del diseño con las realidades del país, varios productos se cancelaron lo que contribuyó a la falta de atribución en dos de los resultados del objetivo 2. Dos de los resultados del objetivo cuatro fueron insuficientes. Por lo anterior, OVE asigna Parcialmente Insatisfactorio a la efectividad del Programa, a diferencia de la calificación de Satisfactorio de la Administración.

Effectiveness rating:	<b>Parcialmente Insatisfactorio</b>
-----------------------	-------------------------------------

## 7. EFFICIENCY

*Source for efficiency rating in PCR*

**El rating de eficiencia de excelente del PCR se basa en un análisis de costo beneficio (CBA) ex post del proyecto.**

*Coverage of efficiency analysis*

El análisis contempla los costos previstos del programa para los componentes 1, 2 y 3, cubriendo así el 94% de los costos totales del proyecto. Además calcula los beneficios incrementales para cada uno de estos componentes. El componente 1 considera los beneficios en la productividad del trabajo, medido con las ventas por trabajador; el componente 2 considera el incremental de ingresos de los graduados de maestrías y doctorados beneficiarios del programa, y el incremental de ingresos por productividad del trabajo derivados de la captación de talentos en el sector productivo; el componente 3 considera el incremental de ingresos por exportaciones.

*Quality of evidence and assumptions.*

Las estimaciones de ganancias en productividad del trabajo y propensión a exportar provienen de una evaluación de impacto (EI) implementada por el proyecto. Esta evaluación examina tres grupos de empresas que han recibido beneficios ANII. Las empresas correspondientes a las beneficiarias del proyecto estarían en el panel de empresas 2013-2018 (panel 3 en la EI). Para este grupo, la evaluación solo detecta impacto sobre el nivel de empleo (EI pág. 44). Los impactos sobre la productividad del trabajo y propensión a las exportaciones se observan para las empresas con más antigüedad en programas ANII. Por tanto no parece convincente asignar

## 7. EFFICIENCY

estos beneficios incrementales dos años después de recibir el beneficio de este proyecto<sup>1</sup>. Con respecto a los beneficios por salarios incrementales, se asume que se obtienen a partir del tercer año de beneficio. Sin embargo debería adoptarse después de la graduación (2-3 años después del beneficio para los estudiantes de maestría y 5-6 años después para los estudiantes de doctorado), también debieron incluirse la proporción de empleados y el costo de oportunidad social de los estudios de posgrado<sup>2</sup>. Por último, los beneficios incrementales del componente 3 podrían estar duplicándose con los del componente uno. En este caso, las empresas beneficiarias son elegibles para recibir más de un apoyo ANII, y por ejemplo el CBA no es claro en especificar si las empresas beneficiarias del componente 3, solo accedieron a apoyos ANII de este componente.

EL CBA incluye un análisis de sensibilidad en algunos supuestos: promedio de empleados de las empresas, salarios promedio de personas con doctorado en el sector privado y relación exportaciones/ventas. El escenario base arroja una tasa TIR de 15%, y el escenario conservador una TIR de 12%. Variables relevantes para sensibilizar como las ganancias en productividad o salarios para corregir por la sobre estimación de beneficios arriba descrita no se incluyeron.

### *Result of analysis and rating.*

Con base en las deficiencias descritas anteriormente, OVE no se puede basar en los resultados del CBA para el análisis de eficiencia de esta validación. En su lugar se toma el reporte de costos y tiempos. En este caso, el proyecto se ejecutó a tiempo y no incurrió en sobrecostos. Ademas, sus indicadores de desempeño fueron satisfactorios.

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, la calificación de eficiencia debe clasificarse como **Parcialmente insatisfactorio** si el proyecto se clasifica como "Satisfactorio" en el PMR.

Efficiency rating:	<b>Parcialmente Insatisfactorio</b>
--------------------	-------------------------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR argumenta que se puede esperar la continuación de los resultados con base en lo siguiente:

- Crecimiento en la inversión en innovación del sector privado (como proporción de las ventas): Las evaluaciones de impacto demuestran continuidad de las líneas de promoción de la innovación empresarial genera las condiciones para el sostenimiento de los logros alcanzados, y la promoción de mayor crecimiento en la inversión individual y asociativa.

<sup>1</sup> Según la EI (p.43) “la principal dificultad de este tipo de estudios es que se requiere un plazo más largo para detectar estos efectos. Si bien los efectos de la inversión se pueden detectar casi al unísono con la recepción del financiamiento público, otros efectos son detectables solo después de que la innovación ha tenido lugar”.

<sup>2</sup> Según el informe de evaluación de becas de posgrado se señala “la necesidad de percibir un monto mayor de beca [...] y se destaca la necesidad de incorporar [...] el aporte a la seguridad social y a la salud. Los becarios señalan que la beca tiene carácter de empleo, ya que dedican al posgrado la mayor parte de su tiempo.”

## 8. SUSTAINABILITY

- Reducción en el % de empresas con obstáculos de personal capacitado (diferencia entre empresas beneficiarias y controles): OVE considera que aunque la ANII tiene una estrategia nacional de becas para especializar profesionales, la inserción de estos en el sector productivo aun continua siendo un reto.
- Aumento en la producción de conocimiento por parte de las instituciones científico-tecnológicas (diferencia entre investigadores apoyados y controles): La consolidación del Sistema Nacional de Investigadores y del CVUy, y el sostenimiento en el tiempo de los instrumentos de promoción de la investigación genera condiciones adecuadas para la sostenibilidad de los resultados alcanzados en términos de aumento de la producción de conocimiento en las instituciones apoyadas.
- Aumento en el número de equipos científicos que son gestionados en forma colaborativa. Si bien la venta de servicios, que operativiza el uso compartido de grandes equipos científicos viene creciendo, es necesario completar la disponibilización de mecanismos más ágiles para la gestión del uso compartido. El Programa logró la existencia del registro común público de equipos, y queda pendiente la generación de una plataforma que facilite el uso colaborativo.

### *Safeguards Performance*

OVE concuerda con el PCR que no identifica riesgos por impactos medioambientales y sociales provenientes del proyecto. Esto dado que el proyecto fue correctamente clasificado como categoría C ya que sus actividades financiaban asistencia técnica y apoyo a instituciones y empresas en temas de investigación y conocimiento, respecto a los cuales no hay ninguna indicación de que involucren riesgos medioambientales o sociales particularmente altos.

Con base en lo anterior, OVE está de acuerdo con la Administración y considera que no hay riesgos para la continuación de resultados alcanzados. Por lo tanto asigna **Excelente** al criterio de sostenibilidad.

Sustainability rating:	<b>Excelente</b>
------------------------	------------------

## 9 OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

En vista de los ratings asignados a cada dimensión del proyecto (satisfactorio en relevancia y eficiencia, y parcialmente insatisfactorio en efectividad y sostenibilidad), OVE asigna, con base en los lineamientos de PCRs, una calificación de *parcialmente exitoso* al proyecto.

La diferencia con la calificación del PCR (exitoso), se debe a que OVE asignó una calificación de parcialmente insatisfactorio a las secciones de efectividad y eficiencia.

Outcome rating:	<b>Parcialmente exitoso</b>
-----------------	-----------------------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

### *Quality at entry: Satisfactoria*

OVE concuerda con el PCR en que el Banco ha mantenido un intercambio de largo plazo con las autoridades de ANII y el ecosistema emprendedor de Uruguay. El acompañamiento constante del Banco facilitó asegurar la calidad del diseño de la operación. No obstante, en el diseño no se tuvieron suficientemente en cuenta las políticas del sector para evitar la superposición de estas con las líneas de acción del proyecto y posterior cancelación de algunos productos impactando los resultados alcanzados/atribuibles al mismo.

### *Quality of preparation: Excelente*

En cuanto a la calidad de la implementación y M&E, OVE considera que el acompañamiento del Banco fue excelente. El intercambio constante con la ANII le ha permitido prestar asistencia técnica altamente valorada por parte de sus contrapartes tanto en aspectos técnicos como fiduciarios, además facilitó mitigar riesgos y resolver inconvenientes para el logro de los resultados previstos.

La calificación global para el desempeño del Banco es: **Satisfactorio (PCR altamente satisfactorio = excelente).**

## 11. Borrower's Performance

El PCR reporta que el desempeño de ANII fue altamente satisfactorio, contando con el personal necesario para los procesos organizativos, cumpliendo con todos los aspectos contractuales como la entrega oportuna de informes de progreso, planes operativos etc., y cumpliendo satisfactoriamente con todos los indicadores de desempeño de ejecución medidos por el Banco. Esta era la quinta operación con el ANII, por lo que ya había acumulado una importante experiencia de trabajo con el Banco, lo que fue evidente en su desempeño.

*OVE rating: Excelente (PCR altamente satisfactorio = excelente).*

## 12. LESSONS LEARNED

OVE considera que los hallazgos reportados surgen de un análisis detallado de los diversos factores que influyeron positiva o negativamente en su implementación y resultados. Estos son altamente relevantes y de ellos se desprenden recomendaciones pertinentes tanto para mejorar el diseño e implementación de programas futuros con ANII, como para otros tipos de proyecto en el país y en la región.

En particular se destaca:

1. Para mitigar el desafío de la baja inserción de profesionales especializados en el sector productivo, se recomienda que se continúen consolidando los instrumentos de apoyo al fortalecimiento de los recursos humanos, y que se identifiquen mecanismos específicos para promover la integración de los graduados al sector productivo. Sin embargo, no se ahonda en cómo se implementarían estos desafíos,
2. La ANII es una agencia altamente relevante para el sector que ha trabajado con el Banco por muchos años, se recomienda difundir su experiencia exitosa con otros países de la región.

## **12. LESSONS LEARNED**

3. Para evitar duplicidad de acciones con otros Programas, se recomienda incluir como condicionalidad al préstamo la consolidación de políticas en el sector. Sin embargo, no se mencionan potenciales desafíos relacionados a la rectoría del sector que puedan haber llevado a estas superposiciones.

Finalmente, el PCR no extrae lecciones sobre como atacar el desafío principal de la coordinación entre la oferta de bienes públicos relativos a la I+D y la demanda por ellos por parte del sector productivo. Esto se manifestó en parte vía la menor demanda de profesionales y de conocimiento. Las lecciones no elaboran sobre medidas concretas para atacar este tema central a la lógica de este tipo de intervenciones.

## **13. QUALITY OF PCR**

El PCR fue redactado de acuerdo con los lineamientos de PCR de 2020. El PCR presenta una autoevaluación completa cándido y clara del IPD.

El PCR levanta temas de implementación, medición de resultados y ajustes (menores) hechos a la matriz de resultados.

Los objetivos del programa se delinean de forma clara y la evaluación de efectividad se hace con base en estos objetivos. Los documentos de soporte (CBA, evaluación de impacto, evaluación intermedia, etc.) proveen evidencia para informar los análisis pero en algunos casos su robustez es limitada (i.e., CBA). El análisis del desempeño del Banco debió hacerse considerando los criterios de entrada y supervisión acorde a los lineamientos de PCR de 2020.

Sin embargo, como se menciona anteriormente y con la perspectiva de la profunda experiencia del Banco en este tipo de programas, las lecciones extraídas no llegan a abordar la problemática central de este tipo de intervenciones.

PCR Quality Rating:	<b>Bueno</b>
---------------------	--------------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Financial Program for Productive Development			
	<b>Oldest</b>			→ <b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	UR-L1099			
<b>Loan number(s)</b>	3396/OC-UR			
<b>Amount Approved</b>	US\$125,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	CCLIP/IL			
<b>Co-financiers (if any)</b>	--			
<b>Borrower</b>	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)			
<b>Executing Agency</b>	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)			
<b>Sector/Subsector</b>	Financial Markets/Banking Market Development			
<b>Year of Approval</b>	12/15/2014			
<b>Original Closing date</b>	7/21/2019			
<b>Actual Closing date</b>	1/25/2020			
	<b>Estimated</b>		<b>Actual</b>	
<b>Total Project Cost</b>	US\$125,000,000 (IDB US\$125,000,000,		US\$113,898,577 (IDB US\$113,898,577)	
<b>Loan/Grant</b>	US\$125,000,000		US\$113,898,577	
<b>Co-financing</b>				
Cancelled amount			US\$11,101,424.24	

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	Partly successful	Unsuccessful
<b>Relevance</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Effectiveness</b>	Satisfactory	Unsatisfactory
<b>Efficiency</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Sustainability</b>	Satisfactory	Partly Unsatisfactory
<b>Bank's performance</b>	Excellent	Unsatisfactory
<b>Borrower's performance</b>	Excellent	Satisfactory
<b>Quality of PCR</b>		Fair
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Jose Claudio Pires	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El Programa Financiero para el Desarrollo Productivo (UR-L1099), primer programa bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el Financiamiento del Desarrollo Productivo (UR-X1011), tuvo como objetivo general “promover la inversión en infraestructura y la inversión productiva de empresas” mediante la provisión de financiamiento de mediano y largo plazo a través del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), un banco de propiedad estatal con una participación dominante de mercado (equivalente a casi un 50% del sistema bancario uruguayo) que opera tanto como entidad de segundo y de primer piso.

El Programa Financiero para el Desarrollo Productivo (UR-L1099) (en adelante el “Programa”) tuvo dos objetivos específicos, que se mantuvieron sin cambios desde su aprobación y que OVE utiliza para esta validación:

1. Facilitar inversiones en plantas de generación eléctrica a partir de energías renovables (ER), mediante la provisión de financiamiento a medio y largo plazo, a fin de contribuir a la diversificación de la matriz energética del Uruguay y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>; y
2. Posibilitar inversiones en proyectos en el sector agropecuario, a fin de incrementar la productividad, mediante la provisión de financiamiento de mediano y largo plazo para programas de riego y reconversión de cultivos.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

A través del Programa, estructurado como un Préstamo para Inversión (IL) al BROU con la garantía solidaria del Gobierno del Uruguay, se buscaba atender la falta de inversión principalmente (y originalmente) en dos sectores estratégicos: (i) infraestructura de generación eléctrica en base a energías renovables (ER); y (ii) sistemas de riego y reconversión de cultivos en el sector citrícola.

El proyecto fue aprobado por el Directorio del BID el 15 de diciembre del 2014. El contrato de préstamo se firmó 6 meses después (el 21 de Julio del 2015) y se declaró su elegibilidad unos 4 meses después (el 25 de noviembre del 2015). El proyecto tenía dos componentes, a saber:

**Componente I:** El programa asignó inicialmente US\$86 millones (69% del total) para financiar operaciones elegibles a empresas generadoras de ER y durante el período de elegibilidad (a través del Reglamento Operativo del Programa) esto se amplió para incluir “otras infraestructuras productivas no eléctricas” (por hasta un 10% del monto total del préstamo). En Julio de 2018, 12 meses antes del plazo original de ejecución, se modificó el Contrato de Préstamo aumentando el cupo para “infraestructuras productivas no eléctricas” del 10% al 30% del monto total del programa. La Matriz de Resultados (MR) no incluyó indicadores para medir resultados asociados a estas “otras infraestructuras productivas no eléctricas”.

**Componente II:** El programa asignó inicialmente US\$39 millones para financiar créditos de mediano y largo plazo para irrigación y para renovación de cultivos. Durante el período de elegibilidad se redujeron las metas respecto a los proyectos de renovación de cultivos y respecto a los aumentos de productividad esperada en los proyectos agrícolas financiados (siendo estos los únicos cambios en la Matriz de Resultados en toda la vida del proyecto). En agosto 2019, debido a una menor demanda por este tipo de préstamos, se reasignaron US\$10 millones del Componente II al Componente I.

**Ejecución:** Desde su aprobación por el Directorio del BID a finales del 2014, la ejecución del programa tomó aproximadamente 5 años (61 meses), desembolsándose el 91% del préstamo. El saldo remanente (US\$ 11.1 millones) fue cancelado en acuerdo entre el BROU y el BID. Como referencia, se esperaba desembolsar la totalidad de los fondos en los primeros 24 meses.

Bajo el Componente I se otorgaron créditos para plantas de generación eólica y solar (4 proyectos por un total de US\$68.2 millones – producto 1). Para “otras infraestructuras no eléctricas”, se otorgaron 3 créditos mayormente en el sector de almacenaje logístico y zonas francas (totalizando US\$22.2 millones). El total de recursos utilizados en el Componente I llegó a cerca del 80% del total

#### **4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)**

desembolsado.

Bajo el Componente II, se desembolsaron poco más de US\$23 millones en 15 préstamos (14 de riego – Producto 2 - y uno de reconversión citrícola – Producto 3), lo que representó 20% del total programa, por debajo de la proyección inicial de US\$39 millones (o 31% del total del programa, distribuidos entre proyectos de riego con US\$25 millones que se esperaban distribuir en 83 préstamos y proyectos de reconversión citrícola con US\$14 millones que se esperaban distribuir entre 94 préstamos).

#### **5. RELEVANCE**

##### **1. Alignment with the country's development needs:**

El programa buscaba atacar las causas principales, identificadas en la propuesta de préstamo, para el diferencial de crecimiento del Uruguay en relación con economías desarrolladas: la baja acumulación de capital y la baja productividad de los factores. En este sentido, buscando contribuir a reducir la brecha de inversión, el programa planteaba promover la inversión en infraestructuras y la inversión productiva de empresas, en dos sectores de importancia relativamente alta en el país – ER y sector agrícola.

Ambos componentes del Programa están parcialmente alineados con las necesidades de desarrollo y las prioridades del Uruguay. Por un lado, apoyan necesidades en materia de generación de ER (eólica y solar) y del aumento en la productividad de su sector agrícola, con inversiones en riego y renovación de cultivos. Más específicamente, con relación a la generación eléctrica, la dependencia del recurso hídrico y de las importaciones de combustibles fósiles se traducen en un sistema altamente vulnerable a las sequias periódicas e intensivo en emisiones de CO<sub>2</sub>. A su vez, el sector agropecuario venía contribuyendo con alrededor del 60% de las exportaciones del Uruguay, en promedio, durante la década anterior a la aprobación del programa, representando casi un 13% del PIB nacional. Específicamente se buscaba incrementar la productividad del sector de cítricos financiando proyectos de riego y de renovación de cultivos.

Por otro lado, el documento de proyecto argumentaba que la falta de acceso a recursos financieros de mediano y largo plazo a tasas compatibles con la naturaleza de las inversiones ponía en peligro las metas de diversificación de la matriz energética del país y de aumento de la productividad del sector agrícola. Sin embargo, la baja demanda experimentada tanto para proyectos de ER, como citrícolas resalta que la disponibilidad de recursos de mediano y largo plazo por parte de la banca no era la barrera principal para estas inversiones. Aunque el proyecto no provee un diagnóstico de estas otras barreras, la literatura indica que en casos similares las asimetrías de información, la disponibilidad de garantías, la bancabilidad de los proyectos y la capacidad gerencial son barreras tanto o más restrictivas para lograr acceso al financiamiento. Además, proyectos de ER a los que el Programa otorgó créditos (refinanciaciones) ya estaban en funcionamiento, lo que resalta la disponibilidad de recursos financieros alternativos (sobre los cuales tampoco se provee información).

##### **2. Alineación del Programa con las políticas del BID:**

El programa se alinea con el marco del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764 y GCI-9), que busca apoyar a países pequeños y vulnerables e iniciativas para reducir los impactos negativos sobre el clima, invirtiendo en energías sustentables y sostenibilidad medioambiental. El programa también está alineado con los objetivos del Documento de Marco Sectorial de Respaldo a las PYMES y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3), así como con la Estrategia del País 2010-2015 (GN-2626) vigente durante la aprobación del programa y con la Estrategia del País 2016-2021 (GN-2836) vigente durante la mayor parte de su ejecución. En particular, el programa se alinea con el objetivo estratégico de “mejorar la infraestructura productiva” que incluía “desarrollar la capacidad de generación de energía instalada” y “aumentar la financiación a mediano y largo plazo”.

##### **3. Alignment of project design with country realities and project development objectives (vertical logic)**

## 5. RELEVANCE

Respecto a las realidades y necesidades del Uruguay, el país necesitaba desarrollar fuentes de ER con financiación del sector privado, diversificando la matriz energética y reduciendo la vulnerabilidad a las sequias. Asimismo, el sector agrícola representaba una alta proporción de las exportaciones, y en el caso de las explotaciones intensivas como la citrícola, la baja productividad se debía a una subinversión en infraestructura de soporte, incluyendo infraestructura de riego. Sin embargo, no queda claro que la barrera que dificultaba enfrentar estos desafíos haya sido principalmente el acceso al financiamiento por parte del BROU, que era el mecanismo propuesto por el diseño del programa.

La lógica del proyecto suponía que la baja disponibilidad de fondeo a mayor plazo por parte del BROU era la barrera que dificultaba el acceso al financiamiento de mediano y largo plazo que este tipo de proyectos requiere, pero esto no está basado en evidencia. De hecho, el mismo BROU tenía acceso no solo a una base de depósitos de casi 50% del sistema (que por su estabilidad podría en parte financiar activos de mediano y largo plazo), sino que tenía una calificación favorable de Moody's que le facilitaba el acceso al mercado de capitales. La lógica del proyecto no considera otras barreras al acceso al crédito por parte de los beneficiarios relevantes (según se señala en la sección anterior); ni la disponibilidad de fuentes de fondeo alternativo para las empresas (incluyendo, en el caso de los proyectos de ER, el financiamiento de las agencias de promoción de exportaciones de los proveedores de equipamiento). Por lo tanto, la relevancia de la lógica del proyecto (que proveía financiamiento a la tesorería del BROU esperando que este redundara en mayor crédito a una tipología de beneficiarios específicos) no está basada en evidencia suficiente en el PCR.

De hecho, los ajustes hechos al programa debilitan substancialmente la lógica vertical del proyecto. Según el PCR, estos supusieron “una dificultad de cara a la estructura de los indicadores y la determinación de las metas”, dificultando su evaluación. Pero esta argumentación minimiza sus efectos en debilitar la lógica vertical del Programa: a través del financiamiento al BROU se esperaba mejorar el acceso a financiamiento para proyectos cuyas características estaban claramente especificadas (proyectos de generación en base a ER con contratos PPA adjudicados y proyectos agrícolas pequeños de sistemas de riego o de reconversión de cultivos cítricos). Los cambios no son solo una “dificultad” para medir su evolución, sino un cambio de la lógica del Programa. Respecto al Componente I, no está claro cómo las inversiones en otras infraestructuras productivas no eléctricas ayudarían a lograr el objetivo de diversificar la matriz energética y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. Lo mismo sucede respecto al tipo de beneficiario del Componente II: la lógica del proyecto estipulaba el apoyo a proyectos agrícolas relativamente pequeños (el componente tenía US\$39 millones y se esperaba realizar 83 préstamos de riego (distribuyendo una asignación inicial de US\$25 millones) y 93 proyectos de reconversión de cultivo de cítricos (distribuyendo una asignación inicial de US\$14 millones). Por lo tanto, el tamaño promedio del préstamo a sustentar por el Componente II era relativamente pequeño, de unos US\$220 mil. En la práctica, el Componente II sustentó préstamos cuyo promedio superó los US\$1,5 millones (mucho mayores a lo esperado y que resultó en muchos menos créditos otorgados a beneficiarios diferentes a los proyectados).

Debido a la falta de un diagnóstico adecuado que justifique la relevancia de un Programa que proveyó principalmente financiamiento (que luego se usó menos de lo esperado y para diferentes fines); en relación a otras barreras, aparentemente más restrictivas, para atender las necesidades de desarrollo de los sectores que se esperaba apoyar, OVE está en desacuerdo con la calificación de *Satisfactoria* propuesta por la Administración, asignándole una calificación de *Parcialmente Insatisfactoria*.

Relevance rating:

Partly Unsatisfactory

## 6. EFFECTIVENESS

La evaluación de la efectividad del programa resulta de comparar los resultados esperados con los resultados alcanzados. Según el PCR esto se dificultó porque “la estructura de componentes e indicadores y de objetivos específicos” está incompleta, al no haberse incluido la totalidad de los proyectos luego de las modificaciones. Casi una quinta parte del valor desembolsado en el programa no se puede evaluar en cuanto a efectividad por carecer de indicadores de resultados y por no estar

## 6. EFFECTIVENESS

alineada con los objetivos específicos del programa.

**Objetivo Específico 1 (OE1): Facilitar inversiones en plantas de generación eléctrica a partir de energías renovables (ER), mediante la provisión de financiamiento a medio y largo plazo, a fin de contribuir a la diversificación de la matriz energética del Uruguay y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.**

La MR del proyecto fijó 4 resultados relacionados al OE1:

**Resultado 1 (R1). Inversión total en proyectos de generación eléctrica a partir de ER financiados con recursos del programa (US\$)**; El PCR reporta US\$235,4 millones como la inversión total estimada de 3 de los 4 proyectos de generación en base a ER (uno de ellos que recibió solamente \$0,3M en préstamos del BROU no tiene información sobre la inversión total). Esto supera la meta fijada de US\$149,8 millones.

El PCR no provee información para desglosar si todos estos proyectos ya estaban en la cartera de préstamos del BROU o cuales ya estaban financiados por otros y/o construidos al momento en el que entraron a ser parte del Programa. Sin embargo, OVE recabó información pública y constató que la totalidad de las inversiones reportadas ya habían sido realizadas, por lo que los recursos del programa se utilizaron para “refinanciaciones”. Debe destacarse, que el PCR ni siquiera identificaba las plantas específicas sobre las que reportaba haber financiado inversiones.

Respecto a inversión reportada como “UTE”, OVE constató con fuentes externas que se trataba del Parque Eólico Juan Pablo Terra (en Artigas), cuya construcción se realizó en 2013-2014, previo al Programa. Respecto a la inversión reportada como Iweryl, OVE constató con fuentes externas que se trataba del Parque Eólico Julieta, cuya construcción comenzó en agosto de 2014 y comenzó a producir en enero 2016, previo a recibir financiamiento del programa. Respecto a la inversión reportada como R. del Este, OVE constató con fuentes externas que se trataba del Parque Eólico Maldonado cuya construcción comenzó en 2012, y comenzó a producir en 2016, previo a recibir financiamiento del programa.

Por lo tanto, los proyectos reportados no se ajustan a la formulación del OE1 y R1 que se refieren a proyectos de ER “financiados (no “refinanciados”) a fin de contribuir a la diversificación de la matriz energética del Uruguay y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>”. Asimismo, el PCR no provee evidencia de que la expectativa de recibir refinanciamiento posterior por parte del BROU haya motivado a los inversores iniciales a asumir el riesgo en la etapa de construcción. Dado el desfase de tiempo (con algunos proyectos, especialmente los dos mayores de UTE y R.del Este, que iniciaron construcción en 2012) es poco factible que un proyecto que se materializó recién en 2015 haya podido ser tomado en cuenta para motivar estas decisiones previas de inversión. En resumen, la “atribución” de estos proyectos al Programa es nula y por lo que este resultado no puede ser tomado en cuenta por OVE.

**Resultado 2 (R2). Capacidad instalada de generación a partir ER financiada por el programa (MW)**: Los 4 proyectos financiados reportaron una capacidad instalada de 120,9MW (un 99,1% de la meta fijada de 122MW), este resultado es afectado por la misma falta de “atribución” que se discutió en el contexto de R1, por lo que tampoco puede ser valorado por OVE.

**Resultado 3 (R3). Generación anual a partir de ER de proyectos financiados con recursos del programa que entran en operación (GWh)**: Los proyectos financiados reportaron una generación anual de 466GWh en 2019 (superando la meta de 423,98GWh). Sin que sea proporcionado información adicional este resultado es afectado por la misma falta de “atribución” que se discutió en el contexto de R1 y no puede ser valorado por OVE.

**Resultado 4 (R4). Emisiones de GEI reducidas con los proyectos de ER financiados con recursos del programa (tCO<sub>2</sub>)**: El PCR reporta una reducción de emisiones de GEI de 145.389,16 tCO<sub>2</sub>, lo que superaría la meta de 132.283 tCO<sub>2</sub>. Sin embargo, la estimación de esta reducción utiliza el pico del promedio histórico anual, lo cual no es razonable en opinión de OVE. Además de estas consideraciones, este resultado es afectado por la misma falta de “atribución” que se discutió en el

## 6. EFFECTIVENESS

contexto de R1 y no pude ser valorado por OVE.

Además, como se mencionó, la MR no incluyó indicadores para medir resultados asociados a “otras infraestructuras productivas no eléctricas”. Esto implica que 19.5% del valor desembolsado (o como se había estipulado, hasta 30% del monto original del préstamo) no se reflejó en ningún indicador de resultado. En suma, ante la falta de atribución al Programa de los resultados reportados, no es posible valorar ninguno de los resultados del OE1, por lo que OVE les asigna un alcance *Insatisfactorio* tanto a los cuatro resultados individuales, como al OE1

**Objetivo Específico 2 (OE2): Posibilitar inversiones en proyectos en el sector agropecuario, a fin de incrementar la productividad, mediante la provisión de financiamiento de mediano y largo plazo para programas de riego y reconversión de cultivos.**

Como ya fue mencionado, la MR se ajustó durante el periodo de elegibilidad y se modificaron (redujeron) las metas de los resultados esperados de reconversión de cultivos. Sin embargo, podría argumentarse que el rediseño de la naturaleza de este componente – cambiando de pequeños para grandes préstamos de irrigación – y la gran reducción asociada (en más de diez veces) en beneficiarios, áreas irrigadas (una reducción de más de 10 veces) y otras metas claves constituyen cambios sustanciales que deberían haber sido aprobados por el Directorio. Un argumento similar aplica a los sustanciales cambios introducidos en el Componente 1, cuyo objetivo se centraba en el cambio de la matriz energética, pero donde casi 30% de los recursos se habilitaron para otros usos.

En ausencia de esta reformulación, OVE también hace una valoración de los resultados asociados al OE2 en base a las metas originales del préstamo.

**Resultado 5 (R5): Inversión total en proyectos del sector agrícola financiados con recursos del programa (US\$);** Según el PCR, el R5 logró alcanzar 92% de su meta (se esperaba movilizar US\$55.4 millones de inversión total, pero se reportaron US\$50,46 millones). El método de cálculo del indicador fue a través de un supuesto que fijaba la ratio de apalancamiento en 70/30. OVE no encuentra evidencia en el PCR para corroborar si este supuesto se materializó o es consistente con el tipo de beneficiarios que recibieron el financiamiento. Por tanto, OVE no puede valorar el alcance de este resultado.

**Resultado 6 (R6): Hectáreas de producción con sistemas de riego implementados (ha);** Según el PCR, el alcance del R6 fue de 53% (5.282 ha. comparadas con la meta de 10.000 ha.). Sin embargo, OVE considera que como la meta original era (16.600 ha.) el ratio de alcance es del 31.8%.

**Resultado 7 (R7): Hectáreas de producción con sistemas de reconversión de cultivos que han iniciado su ciclo (ha);** Según el PCR, El alcance del R7 se logró aproximadamente un 73% de la meta (290 ha comparadas con las 400 ha de la meta). Debe destacarse que este grado de logro es respecto a una meta modificada (la original era 10 veces mayor o 4.650 ha). Nuevamente, tomando en cuenta la meta original, el alcance fue de 6.23%.

**Resultado 8 (R8): Incremento promedio adicional en ingresos netos anuales de las firmas financiadas por el programa con respecto al escenario sin programa (p.p.);** Según el PCR, el R8 logró alcanzar más de 100% de su meta (aumento de 84% contra una meta ajustada de 15% de aumento para los beneficiarios - originalmente era de 36% versus el grupo de control). Sin embargo, debe destacarse que esta comparación fue hecha en base a un antes y después del programa usando los 15 beneficiarios y apenas 2 empresas comparables (que no tomaron el crédito). En consecuencia, OVE considera que el resultado reportado es poco representativo (en atención a la pequeña muestra comparativa) Por esta razón, OVE no puede tomar en cuenta este resultado.

Además, debe destacarse que es cuestionable si el tipo de proyecto financiado respondió al objetivo del programa. Hubo una diferencia muy importante en el numero de beneficiarios y créditos que se proyectaron a la incepcion del programa con el muy reducido numero de beneficiarios y créditos que finalmente se otorgaron, resultando en una alta concentración de los desembolsos de ambos componentes. Por ejemplo, los objetivos implicaban el apoyo a pequeños productores agrícolas: vía 83 créditos para proyectos de riego y 93 créditos para reconversión de cultivos cítricos. Para el

## 6. EFFECTIVENESS

primero se otorgaron 14 créditos, muy por debajo de la meta de 83, resultando en un valor promedio de los créditos de US\$1.4 millones, casi 5 veces más que la estimación inicial (US\$0.3 millones). Los créditos aprobados presentan también una relativamente alta concentración, con un crédito por US\$13 millones, o 56% del total del Componente II. Asimismo, solo se otorgó un crédito para reconversión cuando se había previsto una meta de 93 al inicio del programa.

Considerando que las tasas de logro para el R5 y R8 se consideran 0% por falta de evidencia en el PCR, y que las tasas de logro de R6 (31,6%) y R7 (6,23%) deben referenciarse a las metas originales, el logro general para el OE2 sería de 9.5%, resultando en un logro *Insatisfactorio*.

Las metas reportadas por la Administración (utilizando los supuestos y adiciones reportadas anteriormente) se alcanzaron en 100% para el OE1 y en 79,5% para el OE2. En contraste, OVE asignó una calificación *Insatisfactoria* para ambos OE. Como se detalló anteriormente, esto se debió a los claros desafíos de atribución (particularmente para el OE1), al uso de parte de los recursos hacia destinos que no estaban alineados con los dos objetivos del Programa (particularmente para OE1) la atención de proyectos mucho mayores que lo anticipado (es decir no relacionados a la cartera relevante de pequeños productores agrícolas que se buscaba con el OE2) y la reducción de metas de más de 10 veces sin aprobación del Directorio. En suma, OVE asigna una calificación de *Insatisfactoria* a la efectividad general del Programa.

Effectiveness rating:	Unsatisfactory
-----------------------	----------------

## 7. EFFICIENCY

El PCR no hace una evaluación formal de la eficiencia del programa mediante análisis costo/beneficio o de eficiencia de costos. OVE nota que, según fue implementado, este Programa no era similar a la típica línea de crédito de un intermediario financiero que involucra un gran número de subproyectos para cuales hubiera sido poco factible realizar un análisis costo-beneficio. Considerando el pequeño número de préstamos bajo los dos componentes del programa y la naturaleza de los indicadores de resultados medidos (energía generada y reducción de emisiones de CO2 (componente 1) e incremento promedio adicional en ingresos netos anuales de las firmas financiadas (componente 2), OVE considera que hubiera sido factible realizar un Análisis Costo Beneficio (ACB).

El cambio, el PCR utiliza como “proxy” la tasa de morosidad “(non-performing loans”, NPL) del portafolio relevante del BROU (para usos económicos similares) antes y después del programa”. El PCR señala esta tasa de morosidad pasó de 1.5% antes del programa a 0.9% después del programa, concluyendo que esto indica un uso eficiente de los recursos del programa (en línea con el razonamiento contenido en las Guías para PCRs de Operaciones con IFs). Por otra parte, no se reporta la morosidad de las carteras relevantes de las IFIs de primer piso que operan con el programa. Sin embargo, OVE rechaza el uso de la tasa NPL, que según las Guías para la preparación de PCRs de Operaciones con IF solo puede utilizarse como proxy “cuando no es factible realizar un ACB. Además, OVE destaca que en este caso el indicador de NPL global no es una buena medida proxy de la eficiencia del uso de recursos del tipo de proyectos financiados, ya que ellos eran una una porción pequeña (y potencialmente muy diferente) de la cartera global del BROU.

Ante la falta de una estimación adecuada de eficiencia del Programa con base a un ACB considerando el pequeño número de proyectos financiados, y considerando que una porción substancial de los fondos del programa fueran utilizados para objetivos no relacionados a los objetivos específicos del proyecto poniendo, en cuestión la eficiencia del uso de los recursos, OVE difiere con la propuesta de calificación *Satisfactoria* de la Administración, calificando en cambio a la eficiencia del Programa como *Parcialmente Insatisfactoria*.

Efficiency rating:	Partly Unsatisfactory
--------------------	-----------------------

## 8. SUSTAINABILITY

La evaluación de la sostenibilidad del programa depende de la continuación en el tiempo de los resultados alcanzados. Con la salvedad de la baja “atribución” al programa de varios de los resultados reportados (discutida en la sección de efectividad), el PCR estima que los beneficios del programa en materia de generación de ER serían sostenibles por un periodo de 30 años o más, ya que las inversiones en energía eólica y solar tienen una larga vida útil, así como una reducción continuada de CO<sub>2</sub> frente a la generación de energía que se generaría con el uso de combustibles contaminantes. Igualmente, los beneficios del programa de riego de cultivos dejarían beneficios de largo plazo, siempre que se preservara la disponibilidad del recurso hídrico para gestionarlos y el mantenimiento de los sistemas de irrigación y las condiciones de mercado (temas sobre los cuales el PCR no elabora).

El PCR argumenta que la operación condujo al “desarrollo institucional del BROU, creando capacidad para continuar preparando y otorgando créditos estructurados en los sectores agrícola y energético, a la vez que en otros sectores”. Sin embargo, la inversión financiada fue relativamente pequeña para la escala del BROU (que ostenta activos para más de US\$16 mil millones) y solo por una vez.

En cuanto al cumplimiento de los estándares ambientales y sociales, el PCR indica que el BROU cumplió con ellos estrictamente, de acuerdo con lo acordado con el BID. Sin embargo, el reporte de supervisión de salvaguardas ambientales y sociales del 2016 entró en aplicación cuando ya se había desembolsado el 50% del préstamo del programa. Para preparar dicho reporte se llevó a cabo una misión de especialistas que entrenó al staff del BROU en el uso del Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS) y verificó que la aplicación de dichos estándares era satisfactoria en la construcción, administración, monitoreo y evaluación en los créditos financiados por el programa. Con posterioridad no se identificaron riesgos para la continuación del programa.

Con la salvedad de que los resultados para las ER no son atribuibles, OVE concluye que la evidencia provista en el PCR es insuficiente para asegurar la sostenibilidad de los resultados en lo que se refiere a la reconversión agropecuaria. Por lo tanto, OVE asigna a la sostenibilidad de los resultados generales del programa una calificación de *Parcialmente Insatisfactoria*.

Sustainability rating:	Partly Unsatisfactory
------------------------	-----------------------

## 9. OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Ambos componentes del Programa estuvieron solo parcialmente alineados con las necesidades de desarrollo y las prioridades del Uruguay. Por un lado, se apoyaba a sectores prioritarios en materia de generación de ER (eólica y solar) y al aumento de la productividad del sector agrícola con inversiones en riego y renovación de cultivos agrícolas. Sin embargo, el diagnóstico provisto es insuficiente para sustentar la relevancia del diseño de un programa que proveía financiamiento adicional, cuando no era claro que esta fuera la barrera que limitaba el alcance de los objetivos planteados. Por lo tanto, OVE asignó una calificación de *Parcialmente Insatisfactoria* a la relevancia.

El programa tuvo desafíos de atribución principalmente en el Componente 1 (ER) y una menor tasa de logro respecto a las metas originales del Componente 2 (iego y reconversión), por lo que OVE considera su efectividad *Insatisfactoria*. El PCR no presenta evidencia sobre la eficiencia del Programa, y además una parte substancial de los fondos del programa fueran utilizados para objetivos diferentes. La Sostenibilidad también fue *Parcialmente Insatisfactoria*, debido a la falta de evidencia suficiente para el sector de reconversión agrícola (además de los desafíos de atribución para poder establecer que efectivamente haya habido “resultados logrados por el Programa a sostener” en el sector de ER).

En base a estas calificaciones en las cuatro dimensiones “core”, OVE califica el programa como *Insatisfactorio*.

Outcome rating:	Unsuccessful
-----------------	--------------

## 10. BANK'S PERFORMANCE

**Diseño del Programa:** El Programa cubría dos sectores relevantes para el desarrollo (ER y agrícola), pero muy diferentes y con muy baja complementariedad. Su diseño no se basó en un análisis de las barreras específicas para el desarrollo de cada sector, sino en el supuesto de que ambos podían acceder a mayor financiamiento si la banca de segundo piso contaba con más fondeo. En realidad, no hay evidencia de esto, dado que varios proyectos ya tenían financiamiento (ER en componente 1) o eran diferentes (por ejemplo, mucho mayores (componente 2) o en diferentes sectores (infraestructuras no eléctricas en componente 1)). Además, la falta de análisis adecuada y evaluación de la real necesidad de financiamiento durante la preparación de la operación subsecuentemente requirieron una restructuración sustancial del proyecto. Por el lado positivo, el programa se diseñó de forma que fuera compatible con las capacidades del ejecutor y logró ejecutar la mayoría de los recursos. En balance, OVE califica el desempeño del BID en el diseño del programa como *Parcialmente Insatisfactorio*.

**Implementación del Programa:** En cuanto a la implementación del programa, el desempeño del BID mostró flexibilidad en la asignación de los recursos de los dos componentes, respondiendo a cambios en la demanda. Sin embargo, estos cambios modificaron sustancialmente la naturaleza del proyecto sin buscar la aprobación del directorio del BID. Estos cambios sustanciales y fundamentales incluyen: (i) El componente agrícola, que dejó de apoyar a pequeños productores agrícolas: (vía 83 créditos para proyectos de riego y 93 créditos para reconversión de cultivos cítricos) para apoyar grandes productores por medio de 14 créditos, resultando en un valor promedio de los créditos de US\$1.4 millones, mucho mayor que la estimación inicial (US\$0.3 millones).

(ii) Las metas bajo el segundo objetivo (con una reducción de hasta más de diez veces en una meta, que pasó de más de 4600 ha a 400 ha) y

(iii) El componente I destinó el 30% de los fondos a créditos que no estaban asociados a ninguno de los objetivos específicos. Asimismo, estas modificaciones al contenido del Componente I no llevaron a una actualización de la matriz de resultados (MR), dejando por fuera los créditos para "otras infraestructuras no eléctricas. En síntesis, a pesar de los sustanciales cambios en la naturaleza del programa realizados durante la implementación, el Banco no los sometió a la consideración del Directorio. En balance, OVE califica el desempeño del BID en la implementación del programa como *Insatisfactorio*.

**Calificación:** Dadas las brechas en el desempeño del Banco tanto en el diseño, como en la implementación (especialmente a las sustanciales modificaciones realizadas en la naturaleza del proyecto y su apoyo a los OE), OVE califica al desempeño del Banco como *Insatisfactorio*.

Bank's performance rating:

Unsatisfactory

## 11. BORROWER'S PERFORMANCE

El BROU cumplió un rol activo a la preparación del préstamo e implementó adecuadamente el reglamento operativo del programa (ROP) y demás acuerdos con el BID (incluyendo el SGAS, E&S, y otros acuerdos contractuales). El BROU fue proactivo en la ejecución del programa y cumplió con los requerimientos de información exigidos por el Banco incluyendo los reportes periódicos (semestrales), a pesar de las dificultades resultantes del cambio de sus sistemas de información y rotación del personal. En balance, OVE califica el desempeño del prestatario como *Satisfactorio*.

Borrower's performance rating:

Satisfactory

## 12. LESSONS LEARNED

Los hallazgos y recomendaciones en el PCR se organizan en 5 criterios:

- (i) **Técnico-sectorial:** Refleja las dificultades para determinar la demanda de crédito exante, sobre todo para los desembolsos del Componente 2, y la no inclusión de la financiación de “otras infraestructuras productivas (no eléctricas)”, lo cual reduce la calificación de Efectividad del programa.

La recomendación es buscar formas para mantener flexibilidad en la implementación ante circunstancias cambiantes, pero a la vez permitir “formas alternativas para estructurar los resultados” y sus indicadores. El PCR no hace un esfuerzo por delinejar los factores que obligaron a cambiar el tipo de beneficiarios iniciales, ni explicar en qué medida pudo haber habido un “crowding out” del sector privado en el financiamiento de estas operaciones.
- (ii) **Organizacional y Gerencial:** A pesar de los cambios de equipos, tanto en el BID como en el BROU, y los cambios en los sistemas de información del BROU, se pudo elaborar satisfactoriamente los informes semestrales.

La recomendación es crear un formato de contenido para los reportes periódicos e incluirlos en el ROP.
- (iii) **Procesos y Actores Públicos:** Uso satisfactorio de los sistemas del BROU, así como el fortalecimiento de ellos.
- (iv) **Fiduciario:** Sistemas adecuados del BROU para evaluar riesgo crediticio y cumplir los estándares de auditoría financiera del BID. No está claro que sean adecuados cuando hay riesgos de cambio en moneda extranjera.
- (v) **Manejo de Riesgos:** Necesidad de fortalecer la capacidad del BROU para evaluación socioambiental.

Las lecciones y recomendaciones son razonables, pero puramente operativas, no logrando atacar las cuestiones fundamentales de relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del Programa, que pudieran utilizarse para mejorar futuras operaciones.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR discute generalidades, como por ejemplo que la falta de financiamiento a largo plazo de la banca es la causa de que esta no pueda prestar a largo plazo a los tipos de empresa relevantes para el Programa. Sin embargo, estas afirmaciones generales no se comprueban en el contexto de Uruguay, donde por ejemplo el BROU tenía acceso no solo a una base de depósitos de casi 50% del sistema (que por su estabilidad podría en parte financiar activos de mediano y largo plazo), sino que tenía una calificación favorable de Moody's y acceso al mercado de capitales. Asimismo, se argumenta que la implementación de Basilea III iba a tener un efecto sobre las normas para prevenir el descalce de plazos, cuando en realidad la diferencia clave con Basilea II es la necesidad de mayor capital y de capital de mayor “calidad” en las entidades financieras (algo que el programa no atiende respecto al BROU, al ser este un préstamo, no una inversión de capital en el mismo BROU).

El PCR además menciona las virtudes y supuestas dificultades de un diseño de programa “basado en la demanda”. Esto no queda claro, ya que el grupo BID hace décadas que diseña sus programas de esa manera, como es el caso de los tradicionales programas multisectoriales de crédito. El PCR tampoco define el concepto crucial de “cartera relevante” que es la que se buscaba beneficiar mediante un mejor acceso al crédito. Aunque esta cartera tampoco está definida en el Documento de Préstamo, de este se puede derivar que el tipo de beneficiario del Componente I eran empresas que habían resultado adjudicatarias de PPA y precisaban financiamiento para construir proyectos de generación en base a ER; mientras los beneficiarios del Componente II eran pequeños productores agrícolas con proyectos de sistemas de riego o reconversión de cultivos citrícolas.

### 13. QUALITY OF PCR

Sobre este segundo componente, OVE enfatiza el concepto de “pequeño”, ya que con los US\$39 millones inicialmente asignados se esperaba realizar 83 préstamos para riego y 93 para reconversión citrícola, lo que en promedio representaba préstamos de unos US\$220 mil.

El PCR tampoco hace una presentación adecuada del logro de los objetivos, tiene debilidades en determinar la eficiencia en el uso de los recursos y en valorar la sostenibilidad de los resultados. En cambio, el PCR provee datos de relevancia cuestionable, como por ejemplo evaluaciones de impacto no necesariamente transferibles al contexto uruguayo, así como aseveraciones sobre la dificultad de lograr los objetivos, sin profundizar sobre las posibles causas. Principalmente entre ellas el hecho de que las barreras clave de acceso al financiamiento de las empresas relevantes del programa podría no haber sido la disponibilidad o no de mas financiamiento en la tesorería del BROU (que es lo que proveyó el Programa), sino en las condiciones de mercado, la disponibilidad de fuentes de fondeo alternativo disponible para las empresas (incluyendo en el caso de los proyectos de ER, financiamiento de las agencias de promoción de exportaciones de los proveedores de equipamiento) y en la propia “bancabilidad” (capacidad de preparación y gestión) de los proyectos de las propias empresas. Tampoco es adecuada la discusión que hace el PCR sobre la MR, incluyendo sus modificaciones (o la necesidad de ellas) para evaluar los resultados. Asimismo, se carece de información de seguimiento sobre si todos los proyectos financiados eran refinanciaciones (en lugar de financiamiento para inversiones, como se esperaba de acuerdo con los objetivos fijados de “provisión de financiamiento a medio y largo plazo para **contribuir** a la diversificación de la matriz energética y reducción de gases de efecto invernadero … y a la reconversión agrícola”).

En resumen, OVE encuentra que el PCR intenta cubrir las dimensiones de evaluación según las Guías de Preparación, pero no cumple con sus objetivos esenciales de rendir cuentas y de promover el aprendizaje de lecciones útiles para futuras operaciones, por cual le asigna la calificación de *Fair*.

PCR quality rating:	Fair
---------------------	------

**PCR VALIDATION**  
**Office of Evaluation and Oversight**

<b>1. PROJECT DATA</b>				
<b>Project Name:</b>	Global Credit Program for Safeguarding the Productive Fabric and Employment			
	<b>Oldest</b>		→	<b>Most recent (For PBL series)</b>
<b>Number of Operation</b>	UR-L1171			
<b>Loan number(s)</b>	5058/OC-UR			
<b>Amount Approved</b>	US\$80,000,000			
<b>Lending Instrument</b>	Investment Loan			
<b>Co-financiers (if any)</b>				
<b>Borrower</b>	UR-CND-Corporación Nacional para el Desarrollo			
<b>Executing Agency</b>	Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión Sociedad Anónima (CONAFIN AFISA)			
<b>Sector/Subsector</b>	Financial Markets-Capital Market Development			
<b>Year of Approval</b>	06/23/2020			
<b>Original Closing date</b>	10/13/2020			
<b>Actual Closing date</b>	10/13/2020			
	<b>Estimated</b>	<b>Actual</b>		
<b>Total Project Cost</b>	US\$80,000,000	US\$80,000,000		
<b>Loan</b>	US\$80,000,000	US\$80,000,000		
<b>Co-financing</b>	-	-		
<b>Cancelled amount</b>	0	0		

<b>2. VALIDATION SUMMARY DATA</b>		
	<b>Rating</b>	
	<b>Management (2018 Guidelines)</b>	<b>OVE (2020 Guidelines)</b>
<b>Overall</b>	<b>Partly Successful</b>	<b>Highly Successful</b>
<b>Relevance</b>	Excellent (4)	Excellent (4)
<b>Effectiveness</b>	Partly Unsatisfactory (2)	Excellent (4)
<b>Efficiency</b>	Satisfactory (3)	Satisfactory (3)
<b>Sustainability</b>	Excellent (4)	Satisfactory (3)
<b>Bank's performance</b>	Satisfactory (3)	Satisfactory (3)
<b>Borrower's performance</b>	Satisfactory (3)	Satisfactory (3)
<b>Quality of PCR</b>	---	Good
<b>Validated by / Assisted by:</b>	Andre Averbug	
<b>Reviewed by:</b>	Alejandro Soriano	

### 3. PROJECT OBJECTIVES

El objetivo general del proyecto fue apoyar la sostenibilidad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME), como sostén del empleo en Uruguay, frente a la crisis del COVID-19.

Por lo tanto, los objetivos específicos del proyecto eran: (i) apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MIPYME; y (ii) promover la recuperación económica de las MIPYME a través del acceso al financiamiento productivo. Esta formulación de objetivos es consistente entre la propuesta de préstamo y el contrato de préstamo.

Basado en estos objetivos, la finalidad de los recursos del programa fue respaldar las garantías de crédito emitidas bajo la línea SIGA (Sistema Nacional de Garantías) Emergencia, para apoyar a las MIPYME afectadas por la pandemia COVID-19 con el objetivo de: (i) superar problemas de liquidez y dar continuidad a sus operaciones a través de créditos de corto plazo (nuevos y reestructuraciones de créditos vigentes de corto plazo), y (ii) la recuperación de sus capacidades productivas a través de créditos de medio plazo (nuevos y reestructuraciones de créditos de medio plazo).

El PCR consideró que los objetivos específicos estaban bien definidos y basados en supuestos sólidos. OVE está de acuerdo que los objetivos específicos sugeridos son adecuados y evaluará el programa con respecto a los objetivos específicos y sus respectivos indicadores.

### 4. PROJECT COMPONENTS OR POLICY AREAS (for PBLs)

**Componente único.** El programa se ejecutó a través de un solo componente – apoyo al financiamiento de las MIPYME – con dos subcomponentes: (i) apoyo a la mejora de las capacidades financieras a corto plazo; y (ii) apoyo al acceso al financiamiento productivo para la recuperación económica de medio plazo. Ambos subcomponentes aportaron recursos al SIGA destinados a respaldar la emisión de garantías de créditos otorgados por las IFI a las MIPYME afectadas por la pandemia.

El monto total para el programa fue de US\$80 millones, provenientes del Capital Ordinario del Banco: US\$60 millones para créditos de corto plazo y US\$20 millones para créditos de mediano plazo. En su ejecución, se utilizó el 100% de los fondos disponibles para el programa, aun que la división entre créditos de corto plazo y mediano haya sido distinta en consecuencia de una demanda más grande de créditos de mediano plazo.

El diseño del proyecto no sufrió cambios durante la ejecución. Sin embargo, los recursos del programa se desembolsaron en su totalidad en un plazo de solamente 3 meses después que el proyecto fue aprobado por el Directorio del BID en Junio 2020, un plazo significativamente menor que el esperado de 24 meses. El programa también permitió el reconocimiento de gastos de la misma naturaleza por alrededor de US\$16 millones realizados por el ejecutor en los dos meses anteriores a su aprobación.

## **5. RELEVANCE**

### ***1. Alignment with the country's development needs:***

El análisis situacional del país se amparó en el argumento que el adecuado acceso al crédito sería fundamental para impulsar la sostenibilidad y sobrevivencia de las MIPYME durante la pandemia del COVID. En Uruguay las MIPYME son parte fundamental del tejido productivo y del empleo de la economía, representando más del 99% del total de empresas del sector privado y dando trabajo a más del 67% de los empleados. Con la pandemia, el principal problema que enfrentaban era la carencia de liquidez para cubrir los costos fijos ante la abrupta caída de sus ingresos operativos. Se estimaba que aproximadamente el 68% de las empresas redujera sus ventas y su producción, lo que hacía que la percepción de riesgo de crédito de las MIPYME aumentara y el sistema financiero prefiriera mantener su liquidez en vez de prestar a dicho segmento empresarial.

Es importante notar también el carácter de emergencia del proyecto, una vez que surgió como necesidad a un evento extraordinario para dar continuidad a las operaciones de las MIPYME a través del acceso al crédito en una situación atípica. El proyecto así contribuyó a la protección del empleo en un momento de crisis y, por lo mismo, aportó al objetivo de impulsar la sostenibilidad de las MIPYME y la equidad social.

### ***2. Alignment with the Bank's Country Strategy/Corporate Goals:***

Como se detalla en el PCR, en su aprobación, el proyecto se encontraba alineado con la Estrategia de País 2015-2020 por cuanto contribuía al logro de dos de sus objetivos prioritarios: (i) mejorar la productividad y competitividad; y (ii) impulsar la equidad social. A su término, el programa sigue alineado con la Estrategia de País 2021-2025, en lo referente al área prioritaria “Desarrollo Productivo Sostenible”, con el objetivo estratégico de profundizar el financiamiento, aumentando el crédito a las MIPYME. Adicionalmente, el proyecto es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), alineándose con el desafío de Productividad e Innovación, por medio del apoyo al financiamiento productivo a las MIPYME.

### ***3. Alignment of project design with country realities and project development objectives (vertical logic)***

El diseño del proyecto se adecuó a las necesidades del país. El objetivo del préstamo fue permitir financiamiento de emergencia a las MIPYME en un momento de crisis. Los objetivos específicos fueron diseñados para ayudar a remover las barreras de riesgo que impedían que las MIPYME accedieran a financiamiento de las IFI durante un momento de alta aversión al riesgo y limitación del acceso al crédito, lo que afectaba principalmente las empresas pequeñas. Además, el programa SIGA Emergencia se montó sobre la estructura organizacional experimentada de CONAFIN AFISA que desde 2009 venía operando un programa similar (SIGA).

OVE está de acuerdo con el PCR que el proyecto cuenta con una lógica vertical sólida, que detalla la relación entre los componentes del proyecto, los resultados asociados y los objetivos específicos y general de desarrollo, como se resume en la Figura 1 del PCR. Los objetivos fueron bien definidos y basados en supuestos realistas y que efectivamente se cumplieron.

Por cierto, el PCR correctamente analizó que, al cierre de la operación, fue posible confirmar la validez de la teoría de cambio y los supuestos de la lógica vertical, que fueron:

## 5. RELEVANCE

1. La existencia de una demanda insatisfecha de crédito de corto y mediano plazo de parte de las MIPYME;
2. La presencia de capacidades de CONAFIN AFISA para gestionar el programa; y
3. La demanda de garantías de crédito por parte de las MIPYME para acceder al financiamiento de sus operaciones financieras.

OVE por lo tanto está de acuerdo que la Relevancia del proyecto ha sido **Excellent**.

Relevance rating:	<b>Excellent</b>
-------------------	------------------

## 6. EFFECTIVENESS

### 1) *Management rating of effectiveness:*

La matriz de resultados del proyecto consta de un total de cuatro indicadores (dos por cada uno de los objetivos específicos). Tres de estos indicadores están cercanamente relacionados, consistiendo de la misma variable (Tasa de Mora relativa de la cartera relevante respecto a la banca privada) pero medido en momentos diferentes (a los 6, 12 y 24 meses de iniciado el programa). El cuarto indicador mide el crecimiento de la cartera relevante, lo que está en línea con la guía para la validación de proyectos con IFIs.

Además, el PCR incluyó un Indicador Adicional “*Tasa de mora relativa, a los 18 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento o garantía de capital de trabajo frente a la tasa de mora de los bancos privados*” porque a la fecha del PCR no se disponía de la información de 24 meses, dado que no habían transcurrido dos años desde la aprobación del programa. Para definir la meta que debería ser alcanzada por este Indicador Adicional se realizó la interpolación lineal entre las metas establecidas para los 12 y 24 meses, estimándose la meta en 8,2.

El PCR calificó el indicador original (24 meses) como “no logrado”, con un 0%, lo que impactó negativamente la clasificación de *Effectiveness*. OVE aprecia el apego de la Administración a reportar sobre este indicador original, pero no está de acuerdo con calificarlo como 0% logrado. La Guía de PCR establece que la sustitución de indicadores es aceptable si “el nuevo indicador es un sustituto cercano y el aumento objetivo es totalmente coherente con el aumento objetivo original”. Por lo tanto, OVE considera adecuado sustituir el indicador relativo a los 18 meses en lugar de los 24 meses; aceptando tanto este indicador como su meta propuesta.

Por último, OVE señala un tema: que los tres indicadores de mora se relacionan a los créditos del programa, concedidos en condiciones muy favorables (que el PCR no describe), pero que incluyen el pago de primas relativamente bajas al programa con una periodicidad anual, por lo cual es factible que las empresas no incurran en mora con el programa, pero si con el resto del sistema financiero (siendo esto incompatible con los objetivos específicos planteados de sostenibilidad financiera de las MIPYME).

### 2) *Quote limit date for acceptable modifications*

El tramo de préstamo del proyecto fue aprobado en junio de 2020 y el proyecto alcanzó la elegibilidad en septiembre de 2020. El proyecto no tuvo restructuraciones formales o cambios en la Matriz de Resultados.

## 6. EFFECTIVENESS

### 3) OVE assessment by objective and rating

OVE realiza la validación contra objetivos específicos como se define en el PCR, a no ser por la sustitución de indicadores mencionada en la subsección 6.1. Los objetivos evaluativos del PCR son consistentes con los objetivos definidos en la MR original.

#### **Objetivo específico 1: Apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MIPYME**

**Indicador 1.** *Tasa de mora relativa, a los 6 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento o garantía de capital de trabajo frente a la tasa de mora de los bancos privados.*

Línea de base: 11,5.

Meta: 6,8.

La tasa de mora de los bancos privados 6 meses después de iniciado el programa SIGA Emergencia era al 2,1%, en tanto que la tasa de mora de la cartera relevante fue solamente de 0,03%. En consecuencia, la tasa de mora relativa en la cartera relevante, frente a la tasa de mora de los bancos privados, a los 6 meses de iniciado el programa, fue de 0,014 (0,03% / 2,1% = 0,014), lográndose un resultado muy superior a la meta de 6,8. Esta performance corresponde a un **100% de tasa de logro**.

**Indicador 2.** *Tasa de mora relativa, a los 12 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento o garantía de capital de trabajo frente a la tasa de mora de los bancos privados.*

Línea de base: 14,7.

Meta: 11,5.

La tasa de mora de los bancos privados a los 12 meses del inicio del proyecto era de 1,79% mientras la mora de la cartera relevante, en la misma fecha, fue 0,67%. Por lo tanto, la tasa de mora de la cartera relevante frente a la tasa de mora de los bancos privados a los 12 meses de iniciado el programa era de 0,37 (0,67% / 1,79% = 0,37)<sup>1</sup>, alcanzándose un resultado muy superior al establecido en la Matriz de Resultados (11,5). Esta performance corresponde a un **100% de tasa de logro**.

#### **Objetivo específico 2: Promover la recuperación económica de las MIPYME a través del acceso al financiamiento productivo**

**Indicador Adicional (reemplazando el Indicador 1 original<sup>2</sup>).** *Tasa de mora relativa, a los 18 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento o garantía de capital de trabajo frente a la tasa de mora de los bancos privados.*

Línea de base: N/A.

Meta: 8,2.

<sup>1</sup> OVE señala que el PCR apuntó el valor equivocado de 0,843 para este resultado.

<sup>2</sup> Tasa de mora relativa, a los 24 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento o garantía de capital de trabajo frente a la tasa de mora de los bancos privados.

## 6. EFFECTIVENESS

Para definir la meta que debería ser alcanzada por este Indicador Adicional se realizó la interpolación lineal entre las metas establecidas para los 12 y 24 meses, estimándose la meta en  $8,2 = \{(11,5-4,9)/12\} * 6 + 4,9 = 8,2$ . OVE está de acuerdo con la metodología.

La tasa de mora de los bancos privados a los 18 meses de iniciado el programa fue de 1,39%, mientras la mora de la cartera relevante a la fecha fue 1,14%. Por lo tanto, la tasa de mora de la cartera relevante frente a la tasa de mora de los bancos privados a los 18 meses de iniciado el programa fue de 0,82 ( $1,14\% / 1,39\% = 0,82$ ). Esta performance corresponde a un **100% de tasa de logro**.

**Indicador 2. Monto total de la cartera relevante para el financiamiento alcanzado gracias al apoyo del programa.**

Línea de base: US\$45,6 millones

Meta: US\$125,6 millones.

Los fondos totales aportados a través de SIGA Emergencia apalancados por el proyecto fueran US\$370,5 millones. El PCR siguió correctamente la metodología de la guía ((Meta alcanzada - Línea base) / (Meta inicial – Línea base)), aun que el valor señalado abajo en la ecuación estuviera equivocado (lo correcto era 324.9), pero sin reflejo en el número final.

$$((370,5 - 45,6) / (125,6 - 45,6)) \times 100 = (110,2 / 80) \times 100 = 4.06.$$

Una vez más, esta performance corresponde a un **100% de tasa de logro**.

Con base en lo anterior, la calificación global de efectividad es **Excellent**, discrepando de la calificación Partly Unsatisfactory de la Administración. OVE señala también que, aunque se hubiera incluido el Indicador 1 original del Objetivo Específico 2, totalizando tres indicadores, la clasificación hubiera sido Satisfactory, no Partly Unsatisfactory, una vez que el promedio de las tasas de logro hubiera sido 83.5%.

Effectiveness rating:	<b>Excellent</b>
-----------------------	------------------

## 7. EFFICIENCY

El proyecto no tuvo la información necesaria para realizarse un análisis costo-beneficio (CBA) o un análisis de costo efectividad (CEA) para evaluar la eficiencia del programa. En estos casos, y tratándose de un banco de desarrollo (NDB), la guía de los PCR para operaciones financieras sugiere que la eficiencia sea analizada por un método alternativo, es decir, analizando la performance de la cartera de préstamos del NDB medida por el índice de préstamos en mora para la cartera relevante.

Por lo tanto, el PCR analizó el desempeño de la cartera de préstamos del banco (NDB) midiendo la tasa de morosidad para la cartera relevante. Para ello, comparó el mismo portafolio usado para el análisis de efectividad antes y después de la operación que contiene los aportes del BID.

## 7. EFFICIENCY

Como detallado en el PCR, la tasa de mora para la cartera relevante (SIGA PYMES) medida en el mes de marzo del año 2020, antes que se iniciara el programa, era de 9,30% y la tasa de mora de la cartera relevante para el programa (SIGA Emergencia) medida en el mes de septiembre del año 2021, 18 meses después de iniciado el programa, fue de 1,14%. Por lo tanto, el desempeño después de la operación del BID, que incluye también recursos aportados por el Gobierno del Uruguay, es notablemente mejor al antes de la operación del BID. Por lo tanto, el PCR está correcto en considerar que el programa hizo un uso eficiente de los recursos.

OVE está de acuerdo con la calificación de **Satisfactory**, una vez que la guía especifica que, cuando ni CBA ni CEA son factibles para un proyecto en particular, la calificación de eficiencia más alta posible es Satisfactorio.

Efficiency rating:	<b>Satisfactory</b>
--------------------	---------------------

## 8. SUSTAINABILITY

### a) Risks to continuation of outcomes

El PCR incluye información apropiada sobre el tamaño de la cartera relevante y su calidad para justificar la sustentabilidad del proyecto, como se discute también en la sección 6. Resalta que el SIGA es un sistema de garantías de crédito con más de 12 años de operación y se ha consolidado como un instrumento eficaz para ampliar el acceso de las MIPYMES al crédito en Uruguay. Además, no hay indicios de algún riesgo con respecto a su sostenibilidad y permanencia de sus resultados. Los riesgos identificados ex-ante en la propuesta de préstamo (Parte B) no se materializaron de forma significativa.

Aunque al momento de preparación del PCR, no había una decisión respecto de la extensión del programa SIGA PYMES específicamente, se estima que el compromiso que ha mostrado el Gobierno de Uruguay hacia las MIPYME en sus políticas públicas continue. Asimismo se observa la continuidad del objetivo de acceso al financiamiento en la estrategia del BID con el país, la constancia en la demanda por los recursos de la CND, y la aparente estabilización de la crisis del COVID. El único elemento sobre el que no hay suficiente información (dado que se conoce solo su morosidad respecto al programa) es la supervivencia de las empresas beneficiarias. No obstante, OVE comparte con el PCR una valoración favorable respecto a los riesgos a la continuación de los resultados logrados y la califica como **Satisfactory**.

### b) Safeguards Performance

Como se discute en el PCR, los financiamientos del proyecto son de categoría C y, por lo tanto, no requieren un análisis ambiental social más allá del de selección y determinación del alcance al establecer la clasificación. Los riesgos que podrían significar en términos ambientales y sociales por la naturaleza de los préstamos elegibles fueron considerados mínimos de acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco. De todas maneras, el BID y CONAFIN AFISA formaron un Sistema de Administración de Riesgos Ambientales y Sociales (SARAS del Programa) que se incluyó en el Reglamento de Crédito (RC), cuya aprobación fue condición para el primer desembolso del préstamo.

Sustainability rating:	<b>Satisfactory</b>
------------------------	---------------------

## 9 OVERALL PROJECT DEVELOPMENT OUTCOME

Considerando el *upgrade* de la sección de Efectividad, de *Partly Unsatisfactory* a *Excellent* y el *downgrade* de Sostenibilidad de *Excellent* a *Satisfactory*, la clasificación general del proyecto sube para **Highly Successful**, siguiendo la guía de los PCR.

Outcome rating:	<b>Highly Successful</b>
-----------------	--------------------------

## 10. Bank's Performance

El desempeño del BID resultó satisfactorio para este proyecto. Por una parte, se estructuró un programa con agilidad y que se adecuó a las necesidades del país frente a la crisis del COVID y las dificultades particulares de las MIPYME. Además, el equipo del BID ofreció soporte técnico en el diseño y el proceso de preparación y aprobación de la operación.

Además, se llevó a cabo un adecuado acompañamiento y supervisión del proyecto. El BID realizó con éxito el acompañamiento del programa y ofreció asistencia técnica para avanzar en el mejoramiento de la gestión de CONAFIN AFISA. Por ejemplo, como se destaca en el PCR, el equipo del BID ayudó con la realización del estudio para la inclusión de la variable género en la operación de las garantías de crédito a las MIPYME. Por fin, el cliente evaluó de “altamente satisfactoria” el desempeño del BID.

OVE rating: **Satisfactory**

## 11. Borrower's Performance

El desempeño del prestatario también fue satisfactorio por razones similares a lo mencionado anteriormente para el BID. CND/CONAFIN AFISA cumplió con los compromisos adquiridos, llevó a cabo la colocación de los recursos con alta agilidad y de acuerdo con la demanda de las MIPYME. Cumplió también con los criterios establecidos en el reglamento de crédito y los requerimientos de información exigidos por el Banco.

OVE rating: **Satisfactory**

## 12. LESSONS LEARNED

El PCR presenta de manera satisfactoria cinco hallazgos y sus respectivas recomendaciones, cuatro bajo la dimensión Técnico-Sectorial y una bajo la dimensión de Procesos Públicos y Actores. OVE está de acuerdo con las recomendaciones sin más que sumar.

## 13. QUALITY OF PCR

El PCR cubre todas las dimensiones de evaluación del desempeño del proyecto y cita datos cuantitativos y cualitativos para respaldar los hallazgos. El PCR captura los resultados del proyecto de manera equilibrada y analiza los logros de los objetivos individuales. El documento es claro, internamente consistente, y presenta calificaciones que son consistentes con la evidencia. Por fin, las lecciones son relevantes y bien detalladas.

Sin embargo, el PCR tuvo desafíos en su acercamiento al desempeño de Efectividad. Primero, como se discute en la sección 6, la clasificación original (*Partly Unsatisfactory*) no era compatible con la tasa de logro de 83.5%. Segundo, la adición del indicador referente a la tasa de mora a los 18 meses no fue totalmente compatible con la guía, que sugiere la sustitución

### 13. QUALITY OF PCR

cuando “el nuevo indicador es un sustituto cercano y el aumento objetivo es totalmente coherente con el aumento objetivo original”. En este sentido, el PCR tampoco presenta una discusión de porqué era adecuado que este indicador propuesto continuara duplicando el indicador de morosidad con el programa en distintos momentos del tiempo (en este caso a los 18 meses, en lugar de los 24 meses como se planteaba originalmente), en lugar de proponer un indicador directamente relacionado a los objetivos del programa y que no estuviera ya considerado en la matriz de resultados original (como podría haber sido un indicador de morosidad de las carteras relevantes de las IFI). Sin embargo, OVE reconoce que la introducción de nuevos indicadores es un tema abierto a interpretaciones y no penaliza el equipo por este punto, que además contribuía a bajar la clasificación de su propio trabajo.

Para concluir, con todas las cuestiones consideradas, OVE considera este un **Good** PCR.

PCR Quality Rating:	<b>Good</b>
---------------------	-------------