

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INFORME DE TERMINACION DE OPERACIONES - PCR

PERU

PROGRAMA DE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS RURALES

SECTOR TRANSPORTE

PRESTAMO 901/OC-PE

Este documento ha sido elaborado por Alfonso Tique , Especialista Sectorial en la Representación de Perú. Lima, Diciembre de 2001; ajustado con las observaciones y comentarios del CRG de Mayo 06/2002.

INDICE:

Primera Parte –

Sección I – OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO

OBJETIVOS DEL PROYECTO	1
COMPONENTES DEL PROYECTO	2

SUPUESTOS DEL PROYECTO	3
Sección II - RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO	4
NIVEL ALCANZADO EN EL LOGRO DE COMPONENTES	5
NIVEL ESPERADO DEL LOGRO DE OBJETIVOS	6
DIFERENCIAS EN EL LOGRO DE LOS COMPONENTES	7
DIFERENCIAS EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS	8
LOGRO IMPORTANTE DEL PROYECTO NO PREVISTO	9
PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS	10
RIESGO DE NO-CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS	11
Sección III – CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS	
CAMBIOS IMPORTANTES EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS	12
LOGROS DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO	13
Sección IV – LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO	14
EN EL DISEÑO DEL PROYECTO	15
EN LA EJECUCION DEL PROYECTO	16
DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/EJECUTOR	17
SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO	18
SUPERVISION DEL BANCO	19
Sección V – LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS	20
21	
Sección VI – COMENTARIOS ADICIONALES	22
Parte Dos – A ser completado por el Ejecutor	23
Parte Tres – Datos Básicos para las Operaciones del Banco	24
DATOS BASICOS DEL PROYECTO	25
COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO	26
Costo del proyecto y fuente de financiamiento	27
Calendario de inversiones	28
DATOS DEL PRESTAMO	30

INFORME DE TERMINACION DE PROYECTO (PCR)

Primera Parte

NOMBRE DEL PROYECTO:	Proyecto de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Rurales
NUMERO DE PROYECTO:	PE – 0136
NUMERO DE PRESTAMO:	901/OC-PE
PRESTATARIO:	República del Perú
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC), Proyecto Especial Rehabilitación Infraestructura de Transportes – Programa Caminos Rurales (PERT-PCR).
SECTOR:	Transporte
SUBSECTOR:	Carreteras
MODALIDAD:	Inversión
FECHA DE APROBACION:	15-Noviembre-1995
FECHA DE TERMINACION:	31-Mayo-2001
MONTO DEL PRESTAMO:	Desembolsado: US\$ 89.999.352,23
	Cancelado: US\$ 647,77
	Total: US\$ 90.000.000,00
CLASIFICACION FINAL DE LA IMPLEMENTACION DEL PROYECTO (MS,S,IN,MI):	S
CLASIFICACION FINAL DE LOS SUPUESTOS DEL PROYECTO (A, B):	A
CLASIFICACION FINAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (MP,P,D,I):	P

I. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO

Antecedentes

Este proyecto corresponde a la primera etapa del programa del Gobierno destinado a mejorar las condiciones del transporte entre comunidades rurales y centros de producción y consumo. La ejecución del proyecto y la utilización de los recursos del financiamiento del Banco fue llevada a cabo por intermedio del MTC quien creó el

Programa de Caminos Rurales (PCR) el cual, iniciándose como una agencia centralizada, paulatinamente fué generando oficinas locales a quienes les fué transfiriendo gradualmente responsabilidades operativas, mostrando un alto grado de ejecución eficiente. Terminada la ejecución de esta primera etapa, el 23 de julio de 2001 se suscribió el contrato de préstamo N°1328/OC-PE por un valor de US\$ 50 millones para financiar parcialmente la segunda etapa del proyecto por un valor total de US\$ 151 millones, igualmente con la cofinanciación del Banco Mundial y el Tesoro Público. La segunda etapa prevé actuar en los mismos doce (12) departamentos en los que actuó en la primera etapa y la racionalidad de esta decisión está sustentada en: i) consolidar los beneficios logrados en la primera etapa, potenciando los beneficios sociales con la oferta de una red vial rehabilitada y en buenas condiciones operativas más densa e integrada; ii) afirmar los beneficios económicos estimulando a los pobladores a tomar decisiones de inversión y expansión de sus actividades productivas; iii) resolver los desafíos de la cofinanciación municipal del mantenimiento rutinario para evitar limitar la expansión del programa, incorporando como contrapartida local, recursos proporcionados por las municipalidades beneficiadas en concepto de cofinanciación del mantenimiento rutinario; iv) dedicar la capacidad institucional del PCR al desarrollo y capacitación local de los gobiernos municipales, para que éstos asuman paulatinamente la responsabilidad de la gestión vial, en principio, a través de un piloto en una provincia, con el objeto de desarrollar allí los mecanismos de planificación y gestión municipal de la vialidad rural, así como el sistema de monitoreo y fiscalización que el PCR requerirá para poder transferir a esta provincia los recursos que ella administrará; y v) desarrollar metodologías de apoyo al transporte multimodal mediante la intervención, en la forma de piloto, en un departamento de la selva, que presenta condiciones sociales y ambientales de mayor complejidad que las de la sierra.

Con base en la declaración mas reciente de objetivos y componentes del proyecto convenida oficialmente (que se refleja en la ultima versión del Anexo A del contrato de préstamo y convenio de cooperación técnica, si fuese el caso):

A. Presente de manera sucinta los objetivos del proyecto.

El objeto del Proyecto es proveer un sistema de caminos rurales integral y confiable a través de la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales y caminos secundarios interconectados con el sistema de caminos primarios. Los objetivos específicos son:

- (a) Reducir los costos de transporte y mejorar el acceso vehicular para expandir la producción agrícola;
- (b) Integrar zonas de baja accesibilidad con centros económicos regionales;
- (c) Mejorar las condiciones de transporte en poblados rurales;
- (d) Ayudar a mitigar la pobreza rural mediante la generación de empleo derivado de la rehabilitación y mantenimiento de los caminos rurales; y

- (e) Fortalecer la capacidad institucional y de gestión vial de los gobiernos locales y promover pequeñas y medianas empresas para manejar, en forma sostenible, el mantenimiento y mejoramiento de caminos rurales.

B. Describa brevemente los componentes del Proyecto:

El área del Proyecto comprende los Departamentos de Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco, Puno, Madre de Dios y San Martín. Los principales componentes son:

- (a) Rehabilitación de 7.500 km de caminos rurales;
- (b) Rehabilitación de 2.200 km de caminos secundarios;
- (c) Mantenimiento rutinario de aproximadamente 11.500 km de caminos;
- (d) Mejoramiento de 140 km de calles de poblados;
- (e) Mejoramiento de caminos de herradura de uso no-motorizado en 25 áreas de Proyecto; y
- (f) Fortalecimiento institucional y promoción de pequeñas y medianas empresas viales, y desarrollo de sistemas de microempresas para el mantenimiento de caminos rurales.

C. Describa brevemente los principales supuestos.

a. Supuestos relacionados a los objetivos de desarrollo

- Condiciones macroeconómicas y de los términos de intercambio comercial favorable.
- Apoyo continuo del Gobierno a la política de erradicación de la pobreza y al propio proyecto.
- Desarrollo e implementación de un sistema de transferencia intergubernamental, mecanismos de cofinanciación y fuentes de ingreso local como resultado de la descentralización.
- El Gobierno está comprometido con la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales.

Supuestos relativos a la implementación de componentes.

- El ejecutor y sus unidades desconcentradas están operando a plenitud en once departamentos y ejecutan el proyecto de conformidad con los indicadores de desempeño convenidos.
- Los municipios están deseosos de adoptar una "cultura de mantenimiento" y asumir su responsabilidad en materia de mantenimiento sostenible.
- La seguridad interna permite la ejecución oportuna de las obras.
- La industria de la construcción local desarrolla la capacidad de realizar el gran número de pequeñas obras previstas por el proyecto.
- Creación exitosa de microempresas de mantenimiento.
- Los municipios participan activamente del programa de asistencia técnica.

- Las comunidades están deseosas de participar y comprometer sus recursos.
- Adecuada coordinación con otros programas para mejorar el acceso financiero a medios de transporte alternativos.

II. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO

A. Con base en la sección I (A, B, y C), describa de manera sucinta:

1. Cual es el nivel alcanzado de logro de los componentes del proyecto.

En el componente vial, las metas físicas ejecutadas superaron las programadas con los siguientes resultados:

a) rehabilitación de 8.882 Km. de Caminos Rurales; b) rehabilitación de 2.368 Km. de Caminos Secundarios; c) mantenimiento rutinario de 10.881 Km. de caminos; d) mejoramiento de 174 Km. de calles de poblados; y, e) mejoramiento de 3.053 Km. de Caminos de Herradura de uso no motorizado.

En el Componente de fortalecimiento institucional se logró: a) el MTC creó el Programa de Caminos Rurales (PCR) que, iniciándose como una agencia centralizada, paulatinamente fue generando oficinas locales hasta completar 11 Unidades Zonales (UZ) desconcentradas que atendieron la ejecución en los 12 Departamentos del ámbito de acción del proyecto, a quienes les fue transfiriendo gradualmente responsabilidades operativas. El PCR demostró ser un ejecutor eficiente y capaz, por los resultados logrados con la primera fase y la continuidad de su acción una vez finalizada ésta; b) la gestión de capacitación técnica y administrativa efectuada por el PCR, consiguió la formación de 416 microempresas de mantenimiento vial a cargo del mantenimiento de casi 11,000 Km. de caminos; c) la ejecución del Programa demostró la viabilidad técnica de los criterios de rehabilitación y mantenimiento aplicados. Caminos de bajo costo de rehabilitación, sujetos a un estricto programa de mantenimiento rutinario pudieron cumplir el ciclo de vida útil previsto; d) la rehabilitación de los caminos con uso intensivo de mano de obra no calificada, fomentó la conformación de medianas empresas de construcción y consultoría que compitieron con la adjudicación de los estudios y obras; e) en la provincia de Arequipa, se elaboró un plan de transporte provincial y se creó el Instituto Vial Provincial (IVP) el cual dirigido colectivamente por los municipios provinciales y distritales atenderá las necesidades de la gestión de la vialidad terciaria mediante un Plan Piloto de gestión vial provincial que se desarrollará en la segunda fase del Programa.

En particular, respecto a la sostenibilidad física del mantenimiento, esta se logró en la primera etapa por las prácticas adoptadas, no obstante, en lo institucional debe mejorar la participación municipal, y en lo financiero, esta sostenibilidad sólo se dará cuando se incrementen los recursos municipales, tanto propios como de transferencia, de lo contrario, el mantenimiento dependerá de los recursos del Programa. Para minimizar esta situación, El Programa en la segunda

etapa, incorpora, como contrapartida local, recursos proporcionados por las municipalidades beneficiadas en concepto de *cofinanciación del mantenimiento rutinario* (CMR). Para ello, el Gobierno desarrolló un mecanismo de cofinanciación del mantenimiento (MCM) que estableció la capacidad de pago de los municipios beneficiados por el Programa en la primera etapa. Este mecanismo, basado en las transferencias fiscales correspondientes al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN, fijó un aporte inicial de US\$300/año por cada kilómetro de camino perteneciente a la red vial terciaria dentro de cada jurisdicción, monto que sería transferido automáticamente a una cuenta especial en el Banco de la Nación a ser administrada por el PCR. El aporte, a ser integrado conjuntamente por el municipio provincial y sus distritos, toma en cuenta sus capacidades fiscales, así como la longitud de la red rehabilitada en cada provincia y distrito. La ejecución de nuevas obras en una provincia, por parte del PCR, estará sujeta a la firma de convenios de participación de los cuales el MCM es parte integral. Igualmente el Gobierno aprobó para la ejecución del CR2 un marco normativo que permite a los municipios participantes utilizar las transferencias realizadas bajo el FONCOMUN para hacer frente a su participación en la cofinanciación del mantenimiento rutinario, por encima del límite del 30% que el FONCOMUN impone hoy a los gastos corrientes.

2. El nivel actualmente esperado de logro de los objetivos del proyecto

La rehabilitación y mantenimiento de los caminos rurales generó impactos positivos asociados al objetivo del proyecto así: a) en todos los parámetros directamente asociados al transporte, tales como, reducción de tiempos de traslado; incremento del tránsito; reducción en el precio de pasajes y fletes; y reducción de tiempo de cierre del camino; b) mejoras en la accesibilidad entre áreas rurales (centros poblados menores con centros poblados de mayor jerarquía); de las áreas rurales a los mercados y a los servicios, tanto para la agricultura como para las actividades no agrícolas, por ejemplo, mayor acceso a servicios de salud, mayor dinamismo en los mercados, y mayor movilidad de la población para la búsqueda de oportunidades dentro y fuera del área local. Se estima que 3,5 millones de habitantes tienen acceso a un sistema de caminos rurales y secundarios rehabilitados y mantenidos en forma transitable y confiable, demostrando también el efecto positivo de la estrategia de mantenimiento adoptada; c) generación de empleo temporal y permanente en el área rural. La rehabilitación de los caminos se realizó con uso intensivo de mano de obra no calificada, que originó la suscripción de 1.616 contratos con medianas empresas de construcción y consultoría que generaron alrededor de 32.300 puestos de trabajo temporales, además de la conformación de microempresas viales que generan empleo permanente para 4.800 socios. En ese sentido, el número de beneficiarios, la participación de pequeños contratistas y la generación de empleo alcanzados son muy satisfactorios; y d) Se diseñó el programa de fortalecimiento institucional, cuyo propósito básico a nivel local, es desarrollar la capacidad de las

municipalidades provinciales y sus distritos para que puedan llevar a cabo, en forma conjunta, una gestión sostenible del mantenimiento de la red terciaria a su cargo y asuman gradualmente una mayor responsabilidad por la red vial bajo su jurisdicción.

B. Si hay diferencias entre las expectativas actuales con respecto a los componentes u objetivos y la declaración más reciente de componentes y objetivos del proyecto convenida oficialmente con el prestatario, describa y explique:

1. Las diferencias entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los componentes del proyecto.

La única diferencia a nivel de componente se refiere al Fortalecimiento Institucional. Sin embargo se destacan como logros en este componente en la primera etapa, los siguientes: i) la creación exitosa de 416 microempresas de mantenimiento vial a cargo del mantenimiento de casi 11.000 Km. de caminos; ii) el proyecto centró su esfuerzo en demostrar la viabilidad de la tesis de que caminos de bajo costo de rehabilitación podían proveer una accesibilidad adecuada si entraban en un sistema de mantenimiento con arreglos de ejecución e institucionales apropiados, para lo cual se optó por aplicar un costo plano y uniforme de mantenimiento rutinario a pesar de las diferencias regionales. Esta demostración se logró y es uno de los éxitos de la primera etapa., sin embargo, para que las municipalidades aporten al costo del mantenimiento, es necesario presentar no solamente eficacia en los resultados, sino eficiencia en el uso de los recursos. La segunda etapa igualmente incluye acciones para diferenciar los costos de mantenimiento por estacionalidad, región, demanda, etc. ; y iii) se logró diseñar un mecanismo de cofinanciación del mantenimiento (MCM) que estableció la capacidad de pago de los municipios beneficiados en la primera etapa. Este MCM basado en las transferencias fiscales correspondientes al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) fijó un aporte inicial anual por cada kilómetro de camino perteneciente a la red vial terciaria dentro de cada jurisdicción. Para la segunda etapa, la ejecución de nuevas obras en una provincia, por parte del PCR, estará sujeta a la firma de convenios de participación de los cuales el MCM es parte integral.

2. Las diferencias entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los objetivos del proyecto.

En general, el proyecto cumplió con los objetivos planteados, no obstante, el proceso de transferencia de la gestión y responsabilidades del mantenimiento rutinario de los caminos rurales a las municipalidades no se materializó como se tenía previsto por falta de capacidad institucional, enmarcada en la carencia

de una definición por parte del gobierno nacional respecto del proceso de descentralización. De otra parte, al inicio del Programa, las carencias en materia de infraestructura fueron tan amplias y las demandas tan apremiantes, las cuales, asociadas a un marco político inadecuado para apoyar acciones de descentralización, llevaron al PCR a privilegiar las acciones técnicas de rehabilitación y mantenimiento viales, y las acciones institucionales a ellas asociadas, por sobre el desarrollo de la capacidad de gestión vial de las autoridades locales.

C. Logró el proyecto algo importante que no se preveía? En caso afirmativo, sírvase explicar.

El proyecto contribuyó a mitigar los efectos negativos de factores que afectaron el área del proyecto, tales como el Fenómeno del Niño y la caída de precios de ciertos productos de la sierra en el mercado de Lima. En el primer caso, las interrupciones en los caminos del proyecto, por tener un sistema de mantenimiento rutinario adecuado para mantener su transitabilidad confiable, fueron menores que en los caminos que no hacían parte del proyecto. En el segundo caso, en el área del proyecto gracias a la transitabilidad de los caminos, los campesinos de alguna forma pudieron trasladar sus productos desde los centros de producción a los centros urbanos evitando una caída abrupta de los precios de venta afectando sus ingresos. Si bien la falta de una línea de base dificultó la comparación, el estudio de evaluación demostró también que los impactos en la reducción de la pobreza están condicionados por la concurrencia de otros factores externos al proyecto, indicando que las intervenciones en transporte son necesarias pero no suficientes, por lo que deben ser complementadas con otros programas de desarrollo rural concurrentes.

D. Cuan probable es que se logren los objetivos acordados del proyecto y de que estos sean sostenibles? Explique, tomando en cuenta: (i) el grado de terminación de los componentes del proyecto y sus usos, y (ii) Si todavía son validos, y si continuaran siendo validos, los supuestos necesarios para lograr los objetivos del proyecto. (Ejemplos de factores que podrían tener un impacto sobre la sostenibilidad incluyen: el compromiso del prestatario; el entorno de políticas; la capacidad institucional; la viabilidad técnica, financiera y económica; el impacto social; y los incentivos que alientan a los involucrados a mantener la sostenibilidad del proyecto)

En general los objetivos acordados del proyecto se lograrán y la sostenibilidad de

los mismos depende de consolidar la rehabilitación de la red vial terciaria y el fortalecimiento institucional y financiero de los municipios comprendidos en el Programa. En este sentido, la estrategia de la segunda fase del PCR contempla, en principio, la participación financiera de las municipalidades en el mantenimiento rutinario de los caminos rurales y luego, que las municipalidades asuman efectivamente la responsabilidad en la gestión vial sobre los caminos de su jurisdicción, debiendo contar con los recursos técnicos, institucionales y financieros en forma oportuna y suficiente.

Aunque los supuestos necesarios para lograr los objetivos del proyecto se mantienen, es necesario que se aceleren los procesos de descentralización y la transferencia de responsabilidades y de recursos técnicos, institucionales y financieros a los gobiernos locales; y que en la ejecución de los programas en la lucha contra la pobreza, exista una mayor coordinación entre las instituciones públicas y privadas y la sociedad civil en torno.

E. En su opinión, hay algunos objetivos del proyecto que presenten el riesgo de nunca ser logrados? En caso afirmativo, por que?

- 1.1 Se considera que todos los objetivos del proyecto serán logrados. La incertidumbre en el desarrollo del programa de descentralización y la debilidad de la base institucional local, será superada con la estrategia a desarrollar en la segunda fase del proyecto mediante la ejecución e implementación del Plan Piloto de Gestión Vial Provincial, fundamental en el esfuerzo descentralizador del Programa para desarrollar la capacidad institucional y organización suficientes para que las municipalidades asuman las nuevas responsabilidades. Los cambios que esta estrategia introduce en la segunda etapa del Programa (CR2) son: (i) *alcance geográfico*: se limitará a los 12 departamentos del CR1 pero, de haber comunidades elegibles dentro de éstos, cuyas relaciones sociales, económicas y comerciales requieren caminos situados fuera del ámbito geográfico del Programa, éstos podrán ser rehabilitados previa no objeción de los Bancos; (ii) *alcance institucional*: desarrollará un plan piloto en algunos municipios con mayor capacidad institucional y financiera para analizar la posibilidad de que asuman en forma creciente la responsabilidad de la gestión vial. Como piloto se actúa en el municipio provincial de Arequipa; (iii) *alcance funcional*: incluye, como piloto, la ejecución de tres pequeños sistemas intermodales de transporte en la selva; y (iv) *alcance socioeconómico*: incorpora una Ventana de Desarrollo Local (VDL) que vinculará a la población rural con oportunidades de desarrollo económico

F. Si el análisis ex ante del proyecto incluyó un cálculo de la tasa interna de retorno o el análisis de eficiencia en función de los costos, cual fue la tasa de retorno con la cual se puede establecer una comparación, o la

eficiencia en función de los costos recalculados, después de la ejecución del proyecto? (Nota: el recalcu de la justificación económica del proyecto deberá realizarse en todos los casos para los cuales se disponga de información confiable y cuando pueda hacerse dentro del marco temporal requerido)

Si bien se realizó una evaluación económica ex ante para la totalidad de los caminos del proyecto, no se ha realizado lo propio de manera ex post. Las inversiones en caminos rurales tienen un fuerte componente social, por ello, el Programa resalta los factores sociales entre los criterios para la selección de proyectos. No obstante que todos los proyectos fueron objeto de análisis económico, aquellos que no superaron la tasa de rendimiento económico del 10%, siguieron siendo elegibles para obras modestas de mantenimiento rutinario, siempre y cuando las comunidades locales estuvieron dispuestas a participar activamente en los trabajos. Las evaluaciones de impacto de los proyectos de rehabilitación de caminos rurales en la sierra peruana muestran que: i) los costos de transporte de carga y pasajeros disminuyeron 59% y 29% respectivamente; ii) 67% de los entrevistados respondieron que ha mejorado el acceso a los servicios de educación, 44% de las familias con hijos estudiantes declararon una reducción significativa de los tiempos de viaje hasta las escuelas (20% declararon una reducción del 35%); iii) el porcentaje de familias con acceso a los servicios de salud es mayor en los beneficiarios del Programa que de otras familias no beneficiarias (82% vs 73%); iv) 82% de los entrevistados declararon tener mejor acceso al mercado; y v) los beneficiarios realizaron mas transacciones comerciales fuera de sus comunidades que los no beneficiarios (71% vs 42% del total de producción y consumo).

III CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES, Y SUSPUESTOS ORIGINALES

A. Después de la aprobación del proyecto, se produjeron cambios importantes en sus objetivos, componentes o supuestos? En caso afirmativo, describa los cambios e incluya una apreciación de las razones que lo motivaron.

No se produjeron cambios.

B. Para operaciones sectoriales o híbridas, describa el cumplimiento con la condición en materia de políticas, contestando las preguntas para cada uno de los tramos.

1. Se realizaron todos los componentes (medidas de política) dentro del plazo establecido
2. Se realizaron todos los componentes (medidas de política) de la manera indicada originalmente en el contrato de préstamo?
3. Si ocurrieron cambios importantes en el contenidos o cronología de los componentes (medidas de política), explique cuales fueron las modificaciones que se hicieron y anexe una matriz de política revisada en la cual se señalen los cambios hechos.

No aplica.

C. Basado en los ISDP presentados a la Sede para el informe Anual sobre la Administración de la Cartera, presente las clasificaciones de fin de año, del desempeño para el proyecto, para cada año de ejecución.

Desde la puesta en práctica de los informes ISDP, las clasificaciones de fin de año del desempeño del proyecto en su ejecución fue:

Objetivos de Desarrollo (OD): (MP, P, D, I)	P
Progreso en la Ejecución (PE) (MS, S, IN, MI)	S
Probabilidad de que se Mantengan los supuestos: (A, B)	A

IV. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO

A. Diseño del Proyecto.

1. Fue realista la formulación de los objetivos originales del proyecto (cuando se aprobó el préstamo)?. En caso negativo, por que?

Sí.

2. Fueron apropiados (esto es, necesarios y suficientes) los componentes originales del proyecto (cuando este se aprobó) para lograr los objetivos establecidos?

Si fueron apropiados los componentes originales del proyecto.

3. Los supuestos del proyecto, fueron identificados y analizados de manera realista? Las condiciones del contrato de préstamo, abarcaron esos

supuestos, de manera adecuada para disminuir los riesgos? O se tomaron medidas, en el marco del diseño del proyecto para encarar los riesgos?

Los supuestos fueron identificados y analizados de manera realista y las condiciones del préstamo abarcaron esos supuestos en forma adecuada para disminuir los riesgos. Sin embargo al término de la ejecución de la primera fase del Programa la reorganización institucional del sector transporte prevista para ser desarrollada en el Plan de Acción de Reforma Institucional (PARI) del préstamo N°1150/OC-PE no ha tenido el avance estimado, no obstante, a medida que el mencionado Plan se concrete, el rol del PCR se irá definiendo a favor de la especialización y claridad en la asignación de responsabilidades en apoyo de la gestión municipal de la vialidad terciaria.

4. Fue adecuada la secuencia planificada de los componentes?

Fué adecuada.

5. En el diseño del proyecto, se evaluó de manera adecuada la capacidad institucional del organismo ejecutor y de otras instituciones o agencias que participaban en el programa? En caso negativo explique.

La evaluación de la capacidad institucional del Ejecutor fue adecuada. Como resultado de la misma se tuvo en cuenta que la gestión del Programa debía estar sustentada en la actuación convergente y sinérgica de un conjunto de organismos cuya intervención permite lograr los objetivos de rehabilitación, ejecutar los proyectos dentro de las normas de los Bancos cofinanciadores y dar sostenibilidad al mantenimiento de los caminos rehabilitados en el largo plazo. Durante el análisis de la operación, se creó el PCR como una unidad especializada con una organización en tres niveles, cuyo personal y presupuesto son independientes del resto del Ministerio de Transporte, con amplia autonomía técnica, administrativa y financiera, incluyendo la creación de unidades de ejecución descentralizadas y la participación de los municipios y comunidades beneficiarios del Programa.

6. Cuales fueron los aspectos del diseño del proyecto que contribuyeron mas a los éxitos y/o fracasos del mismo?

Entre los aspectos del diseño que contribuyeron al éxito del Programa se destacan: i) El proyecto comenzó en seis departamentos de la sierra elegidos para el plan experimental por ocupar los primeros puestos en cuanto a la gravedad de la pobreza rural y luego se amplió a los siguientes seis departamentos más pobres. Este enfoque escalonado ofreció la oportunidad de aplicar inmediatamente las enseñanzas aprendidas del plan experimental y durante el primer año de ejecución del proyecto a los departamentos incorporados posteriormente al Programa; ii) el diseño del proyecto permitió la participación activa de los municipios y sus

comunidades en las distintas fases del Programa al involucrarlos en la identificación de proyectos, en la creación de microempresas con la participación de personas de la misma localidad por donde atraviesa el camino rural asignado, y en el seguimiento y monitoreo de las obras de mantenimiento rutinario realizado por las mismas.

B. Ejecución del proyecto

1. Cuales fueron los aspectos de la Ejecución del proyecto que contribuyeron mas a los éxitos y/o fracasos?

Los siguientes aspectos contribuyeron al éxito: i) la capacidad y eficiencia del PCR (Agencia Central y Unidades Zonales) para la ejecución del Programa y la continuidad de su acción una vez finalizado este; ii) los arreglos institucionales y organizativos aplicados, básicamente, la creación de microempresas de mantenimiento rutinario y su supervisión mediante monitores técnicos y administrativos con la participación de las autoridades locales, permitieron alcanzar los resultados buscados; iii) la constitución de 416 microempresas de mantenimiento vial a cargo del mantenimiento de casi 11.000 km de caminos que generaron aproximadamente 4.800 puestos de trabajo permanente. Igualmente la ejecución de las obras de rehabilitación vial que generaron 32.333 puestos de trabajo eventuales; iv) la ejecución del Programa demostró la viabilidad técnica de los criterios de rehabilitación y mantenimiento aplicados. Caminos de bajo costo de rehabilitación, sujetos a un estricto programa de mantenimiento rutinario pudieron cumplir el ciclo de vida útil previsto; v) la rehabilitación vial efectuada no generó daños ambientales en magnitud y extensión considerables si se tiene en cuenta la amplitud de la obra realizada; y vi) los beneficios de corto plazo relacionados a los tiempos y costo de transporte y oferta de servicios, se han traducido en una creciente accesibilidad y utilización de la infraestructura social, como educación y salud, así como un más amplio uso de servicios productivos y comerciales.

Todo lo anterior, ha hecho que uno de los mayores activos del PCR sea la credibilidad ganada frente a comunidades y autoridades locales, gracias al estricto cumplimiento de los compromisos adoptados durante el proceso participativo y a la calidad y continuidad de su intervención.

2. Si durante la etapa de Ejecución del proyecto se produjeron problemas importantes, cuales fueron los problemas y que medidas se tomaron para resolverlos? Tuvieron las medidas el impacto previsto?

La ejecución del proyecto durante el segundo semestre de 1999 y el primer semestre de 2000 sufrió retrasos debido fundamentalmente a restricciones de tipo presupuestal y demoras en la liberación de recursos. Las restricciones para el uso de fondos, aplicables a la totalidad del gasto y particularmente los recursos externos,

impidieron la normal ejecución de las obras y servicios, por lo que el Programa sufrió demoras en sus pagos que obligaron a la extensión del plazo de ejecución al 30 de diciembre de 2000 y de desembolsos hasta el 31 de Mayo/01. Estas ampliaciones de plazos finalmente fueron suficientes para su finalización, no obstante que se requirió de un aumento del aporte local para cubrir los gastos del mantenimiento rutinario y funcionamiento durante el año 2000 no considerado originalmente.

3. Fue satisfactoria la cantidad, calidad y oportunidad (timeliness) de los componentes ejecutados en comparación con las expectativas originales?

Fué satisfactoria la ejecución de los diferentes componentes, tanto en calidad como en cantidad, con excepción del componente Fortalecimiento Institucional que presentó demoras con respecto a las expectativas originales.

4. Si alguno de los componentes no se ha terminado, que medidas de ser caso, se tomaran para llevarlos a cabo?

Las diferencias anotadas para el componente Fortalecimiento Institucional han sido tomadas en consideración en la preparación y diseño de la segunda fase del Programa, incorporando acciones institucionales y un plan piloto con municipios de mayores recursos para generar experiencias que ayuden en el proceso de descentralización y transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales.

C. Desempeño del Prestatario/Ejecutor

1. Cuan acertado fue el desempeño del prestatario/ejecutor durante la etapa de Ejecución del proyecto? (Por ejemplo, se llevaron a cabo de manera eficaz las formalidades financieras y de adquisiciones? Fue eficaz la coordinación del organismo executor con otras instituciones? Contaba con sistemas de información eficientes para la ejecución y el seguimiento del proyecto? Utilizo la información para manejar la gestión del proyecto? Contaba con una capacidad analítica efectiva y para la toma de decisiones? Identifico los problemas de manera oportuna y tomo acción expedita para resolverlos?

En general, las diferentes administraciones del PCR que tuvieron a cargo la ejecución del Programa, Agencia Central y Unidades Zonales, dispusieron su capacidad técnica-administrativa al servicio de la ejecución del Programa mostrando un alto grado de compromiso con el mismo, teniendo en cuenta que no se tenía experiencias anteriores ya que el proyecto está dedicado al sector social deprimido con índices de pobreza extrema y con poblaciones localizadas en zonas alejadas.

Los procedimientos relativos a desembolsos y adquisiciones se realizaron conforme lo establecido en el Manual de Operaciones del Programa en forma satisfactoria. La capacidad, experiencia y entorno legal que presentó el desempeño del PCR en la

primera fase fueron suficientes para anticipar una eficiente y confiable administración de los procesos en la segunda fase.

El PCR desarrolló varias iniciativas en materia de alianzas estratégicas con el fin de expandir y aumentar el impacto social y económico del proyecto. En estudios, realizó coordinaciones con la OIT y USAID para estudiar mecanismos para el mantenimiento sostenible de los caminos rurales; en obras, celebró un convenio de reforestación con PRONAMACHS para que a través de las microempresas de mantenimiento rutinario de los caminos sembraran aproximadamente 1,5 millones de plantas en los taludes y zonas aledañas a los caminos en 25 provincias. Además, el PCR mediante convenio con el Programa Antidrogas, se encargó de la elaboración de estudios y ejecución de obras de rehabilitación y posterior mantenimiento con microempresas. Se destaca también, la relación establecida con los gobiernos locales, convirtiéndose estos en aliados estratégicos en el seguimiento de las labores que realizan las Microempresas.

Hay necesidad de implementar un sistema integrado de información que se adecue a los requerimientos para el seguimiento físico y financiero de los proyectos. Para mejorar la consolidación y el control de la información existente, el PCR contrató una consultoría para desarrollar un sistema de información, seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos, como una primera fase de un programa de asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión del mantenimiento. El análisis realizado en esta primera fase sobre una muestra seleccionada y la aplicación del sistema de información perfeccionado está listo para iniciar de inmediato la colecta de información para todos los caminos en mantenimiento. La compilación en una base de datos regional y central permitirá efectuar comparaciones útiles para realizar estudios de costos de mantenimiento rutinario y facilitar el desarrollo de la segunda fase del proyecto.

2. Fue acertada, en este proyecto, la utilización del personal y los consultores por parte del prestatario/ejecutor? Los aportes y recomendaciones de los consultores, fueron apropiados y eficaces y fueron utilizados por el prestatario/ejecutor.

En general se considera acertada la utilización del personal y los consultores por parte del PCR, no obstante algunos inconvenientes presentados en la ejecución de consultorías iniciales para proporcionar asistencia técnica al Programa relacionadas con la implementación de un sistema integrado de información para el seguimiento físico y financiero de los proyectos; y la contratación de la primera consultoría para la evaluación inicial de impacto. No obstante lo anterior, merecen destacarse los resultados logrados con: la Evaluación Económica, Social, Ambiental e Institucional del Programa por su rigor analítico y las lecciones derivadas del mismo; la Evaluación Ambiental Ex Post de los caminos rehabilitados; el Manual de Reforestación; y la elaboración de los instrumentos legales modelo necesarios para

el diseño del mecanismo de cofinanciación del mantenimiento de caminos rurales rehabilitados. Los resultados de las anteriores consultorías son herramientas útiles para el diseño y posterior ejecución de la segunda fase del Programa.

3. La relación entre el prestatario/ejecutor y otras instituciones o agencias que participaron en el proyecto, tuvo efectos importantes sobre los resultados del proyecto? Cuales fueron esos efectos?

La experiencia de la primera fase del Programa mostró la importancia de la vinculación en la gestión de los caminos rurales a los gobiernos locales, como un elemento fundamental para la sostenibilidad y consolidación en el tiempo de los beneficios alcanzados, además de participar en forma activa en el seguimiento de las labores que realizan las microempresas de mantenimiento vial. En este sentido, el PCR junto con la Oficina de Planeamiento y Programación del MTC (OPLA) y la Oficina de Inversión Pública del MEF (ODI), desarrollaron un mecanismo de cofinanciación del mantenimiento que estableció la capacidad de pago de los municipios beneficiados con el proyecto. Este mecanismo, basado en las transferencias fiscales correspondientes al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), fijó un aporte inicial de US\$ 300 /año por cada kilómetro de camino perteneciente a la red vial terciaria dentro de cada jurisdicción. Este mecanismo fue analizado en diversos talleres organizados por el PCR con la participación de la totalidad de las municipalidades provinciales beneficiadas así como con las autoridades distritales respectivas, encontrando como resultado que el 20% de los municipios declararon estar dispuestos a realizar sus aportes con los gastos corrientes del FONCOMUN y un 50% adicional, sí podían utilizar los recursos de inversión del mismo fondo. Con fecha 14 de diciembre/01, el Congreso de la República aprobó la modificación que adecua la Ley de Tributación Municipal y que regirá en forma excepcional a partir del 2002 para el cumplimiento de los convenios de cofinanciamiento que suscriban las municipalidades con el Programa de Caminos Rurales.

4. Durante la ejecución del proyecto, mejoro sustancialmente la capacidad institucional del prestatario/ejecutor? En caso afirmativo. Explique. En caso negativo, por que?

En la red terciaria, el PCR es la agencia que, con exclusividad, el MTC utiliza para intervenirla. Creada al inicio del Programa, primero como una agencia centralizada, paulatinamente fue generando oficinas locales transfiriéndoles gradualmente responsabilidades operativas, demostrando al final ser un ejecutor eficiente. En el futuro, a medida que la reorganización de las diversas agencias viales del MTC se concrete, el rol institucional del PCR a largo plazo será en apoyo de la gestión municipal de la vialidad terciaria.

5. Hizo el prestatario/ejecutor un seguimiento de los supuestos críticos, y tomo las medidas para hacer los ajustes necesarios?

De los supuestos, los más críticos fueron la demora en la obtención de los resultados esperados del proceso de descentralización y la insuficiente provisión de fondos de contrapartida. Lo anterior, fué atenuado gracias a la existencia de una unidad ejecutora en el ámbito del gobierno central que ejerció controles materiales y fiscales decisivos; en tal medida que cumplió las metas anuales de mantenimiento fijadas y pudo disponer de mayores recursos a los estimados originalmente de contrapartida local para asumir los costos de funcionamiento y garantizar la cobertura del mantenimiento rutinario en el plazo adicional al previsto para la ejecución del Programa.

D Seguimiento del desempeño del proyecto por parte del prestatario/ejecutor.

1. Se estableció y acordó claramente con el prestatario/organismo ejecutor que método se utilizaría para hacer el seguimiento del desempeño del proyecto (y la necesidad de recursos pertinentes)? En caso afirmativo, en que etapa?

El método para el seguimiento del proyecto fue definido durante la etapa de análisis del Programa, estableciendo en el contrato de préstamo compromisos contractuales a cumplir por el Ejecutor, tales como: informes trimestrales con descripción de avance según indicadores de desempeño; al final de cada año fiscal los estados financieros del proyecto dictaminados por auditores reconocidos por el Banco; reuniones semestrales para evaluar el progreso del proyecto, cumplimiento de obligaciones y desempeño de las actividades del mismo; e informes anuales de progreso del programa de mantenimiento. Además, para garantizar la coherencia en la ejecución se estableció como condición especial previa al primer desembolso la entrada en vigencia del Manual de Operaciones del proyecto acordado con el Banco, el cual incluyó un Manual de Protección Ambiental, igualmente aprobado por el Banco.

2. En la practica, como se hizo el seguimiento del desempeño del proyecto, se encontraron dificultades? En caso afirmativo, explique.

El seguimiento del desempeño del Programa se realizó de conformidad con lo indicado en el numeral anterior y no se presentaron dificultades. Se destaca que normalmente las reuniones semestrales fueron realizadas en conjunto por los Bancos financiadores.

3. Los indicadores e hitos de referencia (benchmarks) que se seleccionaron para cuantificar el logro de los objetivos del proyecto, fueron adecuados y útiles? En caso negativo, explique.

Fueron adecuados y útiles

E Supervisión del Banco

- 1. Durante la etapa de ejecución del proyecto, cuan acertado fue el desempeño del Banco? (Por ejemplo, anticipo el Banco correctamente los posibles problemas a nivel de objetivos, componentes y supuestos? Aplico medidas correctivas para solucionar los problemas de manera oportuna? Fue el Banco un supervisor /asesor capaz y eficiente?**

El Banco, tanto la Sede como la Representación, desde la etapa de preparación hasta la ejecución del Programa, tuvieron una participación muy activa apoyando al Ejecutor para prevenir o superar las dificultades que se presentaron en su ejecución. Las dificultades presentadas para la ejecución normal del componente de fortalecimiento institucional fueron anticipadas por los Bancos financiadores en conjunto con el ejecutor, no obstante, la falta de definición por parte del gobierno nacional respecto al proceso de descentralización no permitió avanzar lo programado. Igualmente, ante el ajuste fiscal del año 2000 y asumiendo que los fondos del nuevo préstamo no estarían disponibles en dicho año, los Bancos revisaron el programa de inversiones y de actividades a completar en ese año con el fin de que los recursos financieros disponibles pudieran asegurar la continuidad del programa de mantenimiento y la realización de las actividades de fortalecimiento institucional y de preparación de la segunda etapa del Programa. La supervisión del Programa fué favorecida especialmente por los siguientes factores: i) la supervisión conjunta de los Bancos; ii) la integración de un único equipo de proyecto sin duplicación de funciones; iii) la realización de misiones conjuntas y simultáneas; y iv) la adopción de procedimientos comunes evitando complejidades para la ejecución.

- 2. La relación Banco-Ejecutor y del Banco con otras instituciones y agencias que participaron en el proyecto, tuvo efectos importantes (positivos, negativos)) sobre los resultados del proyecto? En caso afirmativo, cuales fueron los efectos?**

Las reuniones periódicas de coordinación y seguimiento celebradas periódicamente con los Bancos, el MTC y el PCR constituyeron un factor importante que facilitó la toma de decisiones en forma oportuna con relación a la ejecución del Programa. En general, el Ejecutor aplicó las recomendaciones y acuerdos logrados en las reuniones de seguimiento y consignados en las correspondientes ayudas memoria. Adicionalmente, el PCR celebró un convenio con USAID para desarrollar el Programa Antidrogas, primero para la elaboración de estudios y ejecución de obras de rehabilitación y luego mantenimiento con Microempresas durante los años 1998 y 1999, reafirmando la labor realizada por el PCR desde el punto de vista de

capacidad técnica, financiera y administrativa, adicionando recursos externos al programa de financiamiento establecido con los Bancos.

V LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS.

A. Cuales son las principales lecciones que se desprenden de este proyecto y que podrían ser relevantes para otros? (Por ejemplo, defectos en el diseño que se deben evitar en operaciones similares, asuntos institucionales que fueron omitidos o que no se tomaron en cuenta adecuadamente, soluciones innovadoras que resolvieron problemas durante la ejecución, esfuerzos exitosos o no exitosos para hacer el proyecto financieramente sostenible, sugerencias referentes a mejores indicadores de desempeño, etc.)

- i) El proyecto estuvo centrado en las provincias con mas alto grado de pobreza donde la falta de recursos y capacidad institucional, enmarcada en la carencia de una clara definición del gobierno nacional respecto del proceso de descentralización, no permitió avanzar en la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales. Este hecho ha sido tomado en cuenta en el diseño de la segunda etapa, incorporando acciones institucionales y un plan piloto con municipios de mayores recursos para generar experiencias que ayuden en este proceso.
- ii) Los estudios de impacto han demostrado que la pobreza rural tiene sus raíces en una suma de factores, de los cuales la accesibilidad, no es el único aspecto socioeconómico que amerita ser mejorado; una integración sistemática del transporte con otras intervenciones de desarrollo es necesaria para aplicar estrategias de reducción de la pobreza más eficaces.
- iii) Durante el Programa, las microempresas de mantenimiento vial lograron generar una capacidad de ahorro e inversión que se volcó a nuevos emprendimientos productivos. Para consolidarlos, los microempresarios buscaron apoyo en el personal del PCR, quienes brindaron asistencia por fuera de su responsabilidad, identificando una necesidad para el desarrollo y competitividad de la producción local. Para responder de mejor manera a esta necesidad y evitar que el PCR pierda su rumbo como organismo estrictamente dedicado a la gestión vial terciaria, en la segunda fase se encontró oportuno apoyar, como un apéndice al Programa, bajo gestión de una ONG la creación de una Ventana de Desarrollo Local (VDL) que coordine alianzas estratégicas con la sociedad civil, otros organismos del gobierno y entidades donantes para complementar las intervenciones del PCR con otras acciones de desarrollo sostenible.
- iv) Las necesidades de movilidad de los más pobres deben ser reconocidas y sus ingresos son determinantes en esa movilidad, pues muchas veces no

tienen recursos monetarios o de trueque para hacer uso de servicios comerciales, haciendo uso intenso del transporte a pié. En áreas rurales, el facilitar el transporte no motorizado es crucial para asistir a aquellos que viven en extrema pobreza. En la segunda fase se ampliará significativamente la intervención en el mejoramiento de caminos de herradura.

- v) También como lección aprendida utilizada en el diseño de la segunda fase merecen destacarse la necesidad de establecer diferenciación de estándares de rehabilitación y de mantenimiento según las características de uso del camino, con la consiguiente diferenciación de costos.
- vi) La frágil dinámica del desarrollo local requiere un seguimiento cercano de la distribución de los beneficios. Por ejemplo, las microempresas de mantenimiento vial tienen la aceptación de las comunidades y los gobiernos locales; sin embargo, este apoyo podría disminuir si las comunidades percibieran que no participan de los beneficios económicos que el Programa ofrece a los miembros de las microempresas. Esto vuelve importante el apoyo a las iniciativas de desarrollo local que benefician a las comunidades donde las microempresas están radicadas, así como también a la generación de oportunidades para que otros miembros de la comunidad puedan reemplazar a los miembros actuales si éstos se volvieran económicamente independientes.
- vii) Los beneficios colaterales, cuando son reconocidos por las partes, dan soporte a la sostenibilidad, como lo demuestra el apoyo de las autoridades locales al mecanismo de cofinanciación del mantenimiento, pues valoraron no solamente el mantenimiento vial sino el rol de las microempresas en las comunidades.
- vii) Insuficiente escala técnica, institucional y financiera a nivel distrital para hacerse cargo de la gestión vial de los caminos de su jurisdicción; por ello, descalce entre la jurisdicción responsable (distrito) y aquella mejor preparada para hacerlo (provincia);
- viii) Necesidad de constituir una institución “supramunicipal” que reúna a municipio provincial y distritales (y, eventualmente, a varias provincias, reflejado en el piloto de gestión vial provincial de la segunda etapa) para alcanzar la escala técnica y económica que haga posible la ejecución eficiente de la gestión vial;
- ix) Conveniencia de reformar la ley de municipalidades para asignar a la municipalidad provincial la jurisdicción y competencia sobre la vialidad rural, para simplificar los aspectos institucionales, y
- x) Necesidad de asignar mayores recursos a las municipalidades provinciales para hacer la gestión vial, particularmente el recaudo del impuesto predial rural que, si bien en los departamentos del Programa no es relevante, lo es en otras provincias y debiera ganar importancia con el tiempo

B. Basado en las lecciones aprendidas en este proyecto, indique como se podría perfeccionar las políticas, estrategias, practicas y procedimientos del Banco

(Por ejemplo, recomendaciones para agilizar adquisiciones, mejorar el dialogo con los prestatarios, facilitar reformulaciones oportunas, sugerencias para cambios en las políticas operativas y estrategias del Banco, etc.)

1. Potenciar una mayor coordinación con otros Programas de desarrollo rural y de reducción de la pobreza, tanto públicos como privados, no solo al interior del Banco sino también con los países.
2. El inicio de los programas en general deben contar con una “línea de base” que facilite y permita una buena evaluación de impacto.
3. Quedó demostrada la necesidad de complementar la rehabilitación y mantenimiento de los caminos rurales con el mejoramiento y mantenimiento de los caminos de herradura, para efectivizar los impactos del Programa.
4. Sin embargo lo anotado anteriormente no es suficiente, siendo necesario complementar con la transitabilidad de los caminos secundarios, para que los impactos positivos que se ganan con el mejoramiento de la infraestructura vial terciaria no se pierdan o minimicen cuando lleguen a los secundarios.

VI COMENTARIOS ADICIONALES

Si tuviera comentarios adicionales sobre esta operación, que hasta ahora no hayan sido mencionados, incluyalos en esta sección.

1. Si se comparan los costos originales del proyecto con los finalmente causados en su ejecución, se debe aclarar lo relacionado con el aumento de los costos para los rubros de supervisión de obras civiles y los de administración del proyecto. En el primer caso, el costo de la supervisión para ejecución de obras de rehabilitación de caminos rurales y secundarios subió del 6.6% al 10.1%. Como causa principal de este aumento, se menciona principalmente los mayores plazos de ejecución de las obras a causa de la extensión de la época de lluvias e insuficiente capacidad operativa y financiera de algunos de los contratistas de obra. Esto originó la ampliación en valor y plazo de los contratos de supervisión. En la segunda etapa del Programa se ha previsto que el costo de la supervisión se hará efectivo en función de la cantidad de obra ejecutada y no del plazo de ejecución y se prevé una mejor programación de las obras teniendo en cuenta el período de lluvias, además de que las Unidades Zonales están mejor dotadas para hacer más eficiente la supervisión contratada. Con respecto al aumento de los costos de administración del proyecto, este se explica en razón a que originalmente la terminación del proyecto estaba prevista para diciembre/99, sin embargo, por razones de control de la deuda pública del MEF se restringieron las autorizaciones de desembolso a partir de setiembre/99, lo que implicó una ampliación del plazo de ejecución hasta diciembre/00 y de desembolsos hasta el 30 de mayo/01.
2. En algunos casos se presentaron incumplimientos en la entrega de obras por parte de los contratistas, lo que motivó que el PCR aplicara uno de los mecanismos utilizados en caso de incumplimiento: intervención económica de la obra y rescisión

del contrato. En el caso aplicado de **intervención económica**, el PCR y el contratista acuerdan un plan acelerado de ejecución de obras para recuperar el atraso y los pagos por concepto de valorizaciones entran a una cuenta mancomunada manejada por el supervisor de la obra y el contratista, de tal forma que los pagos no se hacen directamente al contratista sino que, con la aceptación del supervisor se efectúan los gastos exclusivamente para atender la obra.

Parte Dos**(A ser completado por el Prestatario)**

NOMBRE DEL PROYECTO: Caminos Rurales
NUMERO DEL PROYECTO DEL BID:901/OC-PE
NUMERO(S) DEL PRESTAMO Y CT:
ORGANISMO U ORGANISMOS PRESTATARIOS RESPONSABLES DE ESTE INFORME.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

A. Aunque en esta etapa del proyecto pueda ser difícil evaluar a cabalidad los resultados del proyecto, sírvase indicar cuáles son los objetivos* que en su opinión se han logrado, y en qué medida.

El objetivo general de restablecer la transitabilidad de los caminos rurales y asegurar su mantenimiento posterior, se ha logrado. Este logro, se ha dado en la medida que a la fecha el Programa ha contado con financiamiento para poder realizar el mantenimiento rutinario de los caminos rurales.

Los objetivos específicos, como: el acceso de las zonas rurales a servicios públicos (escuelas y postas médicas), la reducción de los tiempos de viaje, la reducción de los costos de transporte, la facilitación del transporte de productos a centros de consumo y de estos al medio rural, la preservación del medio ambiente; se han cumplido a cabalidad. Los indicadores de impacto utilizados por el Programa para realizar la evaluación, así lo indican. Cada uno de estos objetivos específicos se han logrado en la medida que el Programa a la fecha a garantizado la transitabilidad permanente de los caminos rurales donde interviene y esto ha sido posible gracias a la existencia de financiamiento.

Conviene precisar que, el objetivo de garantizar el mantenimiento rutinario de los caminos rurales con participación de las municipalidades y el objetivo de la institucionalización de la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales para participar en el mantenimiento de los caminos rurales no se ha podido lograr durante el desarrollo de la primera etapa del Programa. Es un reto que se tiene para la segunda etapa.

B. En su opinión, ¿hay algunos objetivos* que no tengan ninguna posibilidad de ser logrados? En caso afirmativo, ¿por qué?

NO

* Refiérase a los objetivos materiales y no materiales.

DI SEÑO Y EJECUCION DEL PROYECTO

A. ¿Cuáles de los aspectos del diseño global del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?

Entre los aspectos más importantes para el logro de los éxitos del Programa, podemos mencionar los siguientes:

- i) Restablecimiento de las condiciones de transitabilidad de las vías rurales a través de obras de rehabilitación.
- ii) Permanencia de estas condiciones de transitabilidad, poniendo en marcha inmediatamente se termine la rehabilitación un programa de mantenimiento rutinario continuo.
- iii) Realización del mantenimiento rutinario a través de miembros de la comunidad rural agrupadas micro empresas de mantenimiento vial.
- iv) Soporte institucional, monitoreo, supervisión y evaluación a las micro empresas de mantenimiento vial. Mecanismo que asegura eficiencia y resultados por producto.
- v) Política de mantenimiento con presupuesto específico
- vi) Tener la visión integradora a través de redes de transporte (camino rurales y caminos de herradura)

Garantizar permanentemente las condiciones de transitabilidad de los caminos rurales, no sólo permite que aparezca los impactos positivos (logros) sino que estos permanezcan y se expandan en el tiempo.

B. ¿Cuáles de los aspectos de la ejecución del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?

- i) Que las obras de rehabilitación rurales fueron realizados a través de pequeñas empresas contratistas locales.
- ii) Que el mantenimiento rutinario es realizado a través de un sistema de contratación de pobladores de la zona donde esta ubicado el caminos rural y que están agrupados en micro empresas de mantenimiento vial.
- iii) La existencia de Unidades Zonales permite que el monitoreo, supervisión y evaluación de obras de rehabilitación y mantenimiento sea mucho más eficiente y eficaz.

- iv) La participación de los miembros de la comunidad y los gobiernos locales en la priorización de los caminos a ser rehabilitados y en la supervisión y evaluación de los resultados.

C. ¿Surgieron problemas importantes durante la ejecución del proyecto? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron los problemas y qué medidas se han tomado para intentar resolverlos? ¿Tuvieron éxito las medidas?

Sí.

- Problemas de carácter presupuestal generalmente originadas por medidas adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Medidas: justificar y gestionar reiteradamente los presupuestos fueron una constante durante la última parte del Programa.
- Falta de financiamiento para los supervisores de mantenimiento de los caminos rurales. Medidas: asunción temporal –poco efectivo- de la supervisión por integrantes de la Unidad Zonal.
- Incumplimiento de entrega de obras de rehabilitación en las fechas previstas. Medidas: intervención económica que permitió la culminación de obras.
- Deudas de empresas supervisoras y constructoras con los pobladores de la zona. El mismo que se tradujo en quejas y conflictos permanentes de los pobladores al PCR. Medidas: mejor referencia de los postores.

D. Como resultado del proyecto, ¿se ha fortalecido la capacidad institucional de las instituciones y agencias participantes? En caso afirmativo, ¿cómo?

No. Sin embargo, el proyecto ha permitido para que los gobiernos locales tomen relativa conciencia de que la gestión vial de los caminos rurales es su responsabilidad. Por otro lado, queda claro que en tanto los gobiernos locales no tengan la capacidad técnica ni institucional, la responsabilidad de la gestión de los caminos rurales debe recaer en una agencia como el Programa de Caminos Rurales.

E. ¿Ocurrieron eventos, fuera del control de los directamente interesados en la ejecución del proyecto, que afectaron adversamente al proyecto y la probabilidad que el proyecto lograra sus objetivos de desarrollo? En caso afirmativo, favor de explicar.

Sí.

- Factores climáticos, como el fenómeno del Niño y el de la Niña afectaron el estado de las vías.
- Factores presupuestales. La falta de liquidez y los desembolsos de recursos financieros inoportunos, originó en primer lugar, el

retraso de las valorizaciones y en segundo lugar, retraso en la culminación de las obras de rehabilitación en los plazos previstos.

DESEMPEÑO DEL BANCO

- A. Durante las etapas de preparación y ejecución del proyecto, ¿cuán satisfactoria fue la actuación del Banco? ¿Fue el Banco un administrador hábil y eficiente? ¿Ofreció asesoramiento acertado y oportuno?, ¿Mantuvo un diálogo eficaz con el organismo ejecutor y con las instituciones o agencias que participaron en el proyecto?**

Durante la preparación y la ejecución del Proyecto la actuación del banco a través de las misiones, fue satisfactorio, en tanto fue un administrador hábil.

Ofreció asesoramiento acertado y oportuno. Sin embargo, por falta de un seguimiento más exhaustivo por parte del Programa, las recomendaciones que estaban expresadas en las ayudas memorias no siempre fueron de ejecución inmediata.

El dialogo entre el Programa y el Banco siempre estuvo presente y fue fructífero..

- B. ¿Qué impacto importante tuvo -si lo tuvo- el desempeño del Banco sobre los resultados del proyecto?**

Los resultados obtenidos tanto en términos de metas físicas como en términos de impacto socio económico generado por estas metas físicas, es responsabilidad compartida de bancos y el Programa. Sería bastante complejo identificar algún tipo de impacto del proyecto sólo asociado al desempeño del banco.

LECCIONES APRENDIDAS

- A. Con respecto al desempeño del Banco en este proyecto. ¿se extraen algunas lecciones que puedan utilizarse para perfeccionar proyectos futuros? En caso afirmativo, ¿cuáles son?**

- i) Las recomendaciones que se genera en cada una de las misiones y se expresan en las ayudas memorias, requieren mayor seguimiento y monitoreo.
- ii) Promover la concertación entre los diversos programas que financia el Banco, con similares características a fin de optimizar recursos.

- iii) Transferencia de lecciones de otras experiencias similares al del Programa de Caminos de Rurales que se desarrollan en distintos países del mundo.

B. ¿Hay comentarios o recomendaciones adicionales sobre el proyecto y/o el Banco que se deban mencionar y/o que deban tomarse en consideración en proyectos futuros?

Si bien es cierto que el programa logró la mayoría de sus objetivos, existen algunos objetivos y retos del programa que deben ser materia de tratamiento durante la segunda etapa, mencionamos algunas de ellos:

- La sostenibilidad financiera del mantenimiento de los caminos rurales
- La sostenibilidad y la competitividad de las microempresas de mantenimiento vial.
- Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y descentralización
- Desarrollo de mercados y desarrollo rural.
- Infraestructura vial rural y pobreza
- Fortalecimiento de la parte económica y social del proyecto (presencia de cuadros técnicos vinculados a economía y con visión social).
- La planificación, el monitoreo y evaluación de acciones que realice el programa. Asociado a ello esta la mejora de los indicadores de desempeño, de ejecución y de impacto.
- En programas de cobertura nacional es importante que la mayoría de acciones -desde un inicio- se realice de manera descentralizada.

Parte Tres—Datos Básicos para las operaciones del Banco

A. DATOS BASICOS PROYECTO

Descripción	Original	Vigente
<u>Fechas del proyecto (mes/año)</u>		
Fecha de inclusión en el inventario de proyectos	11/94	11/94
Fecha del Perfil II o de la solicitud de préstamo	03/95	03/95
Fecha de la Misión de Análisis	08/95	08/95
Fecha de aprobación del Comité de Préstamo	10/95	10/95
Fecha de aprobación por el Directorio	11/95	11/95
Fecha vigencia del contrato	12/95	12/95
Fecha de cumplimiento condiciones previas	06/96	03/96
Calendario de inversiones		
Fecha de inicio	06/96	03/96
Fecha de terminación	12/99	12/00
Calendario de desembolsos		
Primer desembolso	06/96	03/96
Ultimo desembolso	12/99	05/01
Fecha de inicio físico de obras	06/96	03/96
Fecha de compromiso de préstamo	12/95	12/95
Fechas (s) de cancelación (es)		05/01
<u>Revisión de Medio Terminio</u>	N/A	
Fecha de revisión de medio terminio (si es requerida)		
Fecha en que el prestatario debe presentar su evaluación ex post (si es requerida)		
Fecha en que el Banco debe presentar su evaluación ex post (si es requerida)		
<u>Resumen de Datos sobre Costos</u>		
Monto total del financiamiento del BID	90.000	89.999
Financiamiento del BID como % del costo total del Proyecto	36%	34%
Costo total del Proyecto	250.300	264.256
Inversión acumulada al 12/00	264.256	

B. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO (Montos expresados en miles de dólares de los Estados Unidos)

1. Costo del proyecto y fuente de financiamiento

Original

COMPONENTES DEL PROYECTO	BID	BIRF	GOP	TOTAL
OBRAS CIVILES	65.698	65.698	46.307	177.703
Rehabilitación de Caminos Rurales	33.750	33.750	21.000	88.500
Rehabil.interconexión c.secund.	17.460	17.460	10.864	45.784
Mant.rutinario de caminos (m.obra)	2.760	2.760	5.336	10.856
Mant.rutinario de caminos (equipo)	1.380	1.380	2.668	5.428
Mejoramiento de calles de poblados	9.223	9.223	5.739	24.185
Mejoramiento sistema caminos no clasificados	1.125	1.125	700	2.950
SERVICIOS DE CONSULTORIA	9.392	9.392	3.381	22.165
Estudios de Preinversión	5.172	5.172	1862	12206
Supervisión de obras civiles	3.765	3.765	1.355	8.885
Auditoría de ejecución	455	455	164	1.074
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	3.950	3.950	1.422	9.322
Asistencia técnica para planeamiento de caminos rurales	2.000	2.000	720	4.720
Asist.téc.desarrollo microempresas de mantenimiento	800	800	288	1.888
Asis.téc.desarrollo empresas de construcción locales	300	300	108	708
Asist.téc.transporte rural no-motorizado	350	350	126	826
Estudios fin.caminos rurales y admin.local	350	350	126	826
Capacitación	150	150	54	354
COSTO TOTAL	79.040	79.040	51.110	209.190
Gastos imprevistos obras físicas	6.570	6.570	4.631	17.770
Gastos imprevistos precios	3.490	4.390	3.859	11.739
Costos administración del proyecto	0	0	10.700	10.700
Inspección y vigilancia	900	0	0	900
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA	90.000	90.000	70.300	250.300

Actual

COMPONENTES DEL PROYECTO	BID	BIRF	GOP	TOTAL
OBRAS CIVILES	75.352	71.596	60.655	207.603
Rehabilitación de Caminos Rurales	41.921	41.287	26.163	109.371
Rehabil.interconexión c.secund.	12.799	12.228	7.750	32.777
Mant.rutinario de caminos (m.obra)	8.324	6.381	17.324	32.029
Mant.rutinario de caminos (equipo)	1.322	1.007	2.933	5.262
Mejoramiento de calles de poblados	8.177	7.983	4.936	21.096
Mejoramiento sistema caminos no clasificados	2.809	2.710	1.549	7.068
SERVICIOS DE CONSULTORIA	11.093	12.210	6.801	30.104
Estudios de Preinversión	5.848	6.314	3.056	15.218
Supervisión de obras civiles	5.056	5.707	3.679	14.442
Auditoría de ejecución	189	189	66	444
FORTEALECIMIENTO INSTITUCIONAL	2.948	2.959	787	6.694
Asistencia técnica para planeamiento de caminos rurales	1.528	1.443	583	3.554
Asist.téc.desarrollo microempresas de mantenimiento	1.268	1.357	159	2.784
Asis.téc.desarrollo empresas de construcción locales	2	2	0.00	4
Asist.téc.transporte rural no-motorizado	0.00	0.00	0.00	0
Estudios fin.caminos rurales y admin.local	36	36	12	84
Capacitación	114	121	33	268
COSTO TOTAL	89.393	86.765	68.243	244.401
Gastos imprevistos obras físicas	0.00	0.00	0.00	0
Gastos imprevistos precios	0.00	0.00	0.00	0
Costos administración del proyecto	0.00	0.00	19.249	19.249
Inspección y vigilancia	606	0.00	0.00	606
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA	89.999	86.765	87.492	264.256

2. Calendario de inversiones

Calendario de Inversiones Inicial (US\$ miles equivalentes)						
Fuente	1995	1996	1997	1998	Total	%
BID	-----	22.150	28.058	39.792	90.000	35.96
Local *	8.367	37.565	49.283	65.085	160.300	64.04
Total	8.367	59.715	77.341	104.877	250.300	100.00
%	3.34	23.86	30.90	41.90	100.00	

Fuente	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	%
BID	9.957.8	28.103.3	24.783.4	18.586.3	8.252.1	0.316.5	89.999.4	34.06
Local*	25.671.8	45.788.7	42.931.7	33.696.2	24.507.9	1.660.9	174.257.2	65.94
Total	35.629.6	73.892.0	67.715.1	52.282.5	32.760.0	1.977.4	264.256.6	100.00
%	13.48	27.96	25.62	19.78	12.40	0.75		

(*) El aporte local incluye el cofinanciamiento del BM

C. DATOS DEL PRESTAMO/CT

Monto original del préstamo/CT	US\$ 90.000.000.00
Monto desembolsado	US\$ 89.999.352.23
Monto cancelado	US\$ 647.77
Primer desembolso	
....Fecha original (m/a)	: 06/96
....Fecha efectiva (m/a)	: 03/96
Ultimo desembolso	
....Fecha original (m/a)	: 12/99
....Fecha efectiva (m/a)	: 05/01

PERU
Programa de rehabilitación y Mantenimiento de caminos rurales
Préstamo 901/OC-PE

Informe de terminación de operaciones. PCR

Minuta del Comité de Revisión Gerencial (CRG)
Lunes, 6 de mayo de 2002

Participantes

El CRG fue integrado por Alfonso Tique, Rafael Millán (COF/CPE), Javier Cuervo (RE3/EN3), Robert Daughters (RE3/SC3), Vera Vicentini, Miroslava de Nevo y Rodolfo Huici (RE3/FI3), quien la presidió. Vera Vicentini actuó de Secretaria.

Comentarios recibidos

La discusión se centró en lograr la máxima claridad en materia de los resultados alcanzados durante la ejecución del Programa y las lecciones aprendidas con él.

1. **Calidad del PCR.** El CRG destacó la calidad del documento, así como la profundidad de la sección presentada por el Prestatario.
2. **Antecedentes.** Frente al hecho de que se ha aprobado una segunda etapa del Programa (préstamo 1328/OC-PE), se recomendó incluir una sección de antecedentes que destaque esta situación y su relación con las enseñanzas de esta operación, especialmente en lo que se refiere a los aspectos institucionales de cofinanciamiento y de fortalecimiento y transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales.
3. **Logros institucionales.** Describir más taxativamente los logros alcanzados (por ejemplo, creación de microempresas de mantenimiento, demostración de la viabilidad de rehabilitar caminos de bajo costo) de los no alcanzados (obtener financiamiento de las municipalidades para ese mantenimiento, establecer adecuadamente los costos de mantenimiento) y como fueron incorporados a la segunda etapa del Programa. Esto permitirá aclarar el punto 8E del PCR acerca de los objetivos que nunca serán alcanzados (que no será el caso, pues formaron parte de las condiciones previas de la segunda fase).
4. **Entrega de obras.** El PCR menciona la “intervención económica” cuando enfrentaba incumplimiento en la entrega de obras; convendría aclarar que tipo de intervención realizaba el ejecutor en estos casos.
5. **Supervisión de la operación.** Destacar las características que hicieron de la misma una experiencia útil para el Prestatario y exitosa para el Banco, puntualizando: (i) la supervisión conjunta BID-BM; (ii) la integración de un único equipo de proyecto, sin duplicación de funciones; (iii) la realización de misiones conjuntas y, obviamente, simultáneas; y (iv) la adopción de procedimientos comunes, evitando complejidades al ejecutor.
6. **Ejecutor.** Describir la relación entre el Programa de Caminos Rurales, órgano ejecutor, y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, rector de la actividad y del cual el primero depende.

7. **Impactos y efectos.** Ampliar las afirmaciones del punto C, respecto de la mitigación de los efectos de El Niño, la estabilización de precios y mencionar, además, su impacto sobre la pobreza.

8. **Evaluación económica.** Aclarar que, si bien se ha realizado una evaluación económica ex ante para la totalidad de los caminos del Programa, no se ha realizado lo propio de manera ex post. Destacar los aspectos conocidos en materia de impactos socioeconómicos del Programa, como indicadores aproximados de esa rentabilidad económica.

9. **Costos.** Se solicitó incluir una explicación de porqué se produjeron incrementos sustanciales de costos en las categorías de supervisión de obras y administración.

10. **Resultados alcanzados.** Agregar, a los resultados físicos, los institucionales, y como éstos fueron incorporados al diseño de la segunda etapa. En particular, y referido a la sostenibilidad del mantenimiento, mencionar que éste, en lo físico, se logró gracias a las prácticas adoptadas pero que, en lo institucional debe mejorarse la participación municipal (aspecto incorporado en la segunda etapa) y en lo financiero, esta sostenibilidad solamente se dará cuando se incrementen los recursos municipales, tanto propios como de transferencia pues, hasta tanto esto ocurra, el mantenimiento dependerá parcialmente de los recursos del Programa.

11. **Lecciones aprendidas.** Destacar en éstas lo siguiente: (i) insuficiente escala técnica, institucional y financiera a nivel distrital para hacerse cargo de la gestión vial de los caminos de su jurisdicción; (ii) por ello, descalce entre la jurisdicción responsable (distrito) y aquélla mejor preparada para hacerlo (provincia); (iii) necesidad de constituir una institución “supramunicipal” que reúna a municipio provincial y distritales (y, eventualmente, a varias provincias, reflejado en el piloto de gestión vial provincial de la segunda etapa) para alcanzar la escala técnica y económica que haga posible la ejecución eficiente de la gestión vial; (iv) conveniencia de reformar la ley de municipalidades para asignar a la municipalidad provincial la jurisdicción y competencia sobre la vialidad rural, para simplificar los aspectos institucionales; (v) necesidad de asignar mayores recursos a las municipalidades provinciales para hacer la gestión vial, particularmente el recaudo del impuesto predial rural que, si bien en los departamentos del Programa no es relevante, lo es en otras provincias y debiera ganar importancia con el tiempo.

--(original firmado)
Vera Lucía Vicentini
Secretaria

(original firmado)
Rodolfo Huici
Presidente