



Project Completion Report

Programa Desarrollo Local

Project Number: ES0109

Loan: 1067/OC-ES

Table of Contents

Información General	1
1.1. Objetivo de Desarrollo	1
1.2. Datos Básicos	1
1.3. Resumen de Calificaciones	2
1.4. Cronología del Proyecto	2
1.5. Documentos de Referencia	3
Memorando del Banco	5
2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)	5
2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto	7
2.2. Análisis de la implementación	10
2.2.1. Medición del desempeño del proyecto	10
2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)	13
2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas	16
2.3. Análisis de Sostenibilidad	17
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)	17
2.3.2. Sostenibilidad del proyecto	19
2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor	21
2.5. Bases para la Evaluación Ex-post	23
2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones	24
Memorando del Ejecutor	25
3.1. Memorando del Ejecutor	25
Minutas del CRG	26
4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)	26
Anexos	27
Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)	27
Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)	27
Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados	27

Table of Contents

Anexo 2 - Ultimo ISDP	28
Anexo 3 - Información del LMS	28
Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto	28
Anexo 5 - Anexo Documental	28

Información General

■ ■ 1.1. Objetivo de Desarrollo

- 1. Mejorar las capacidades de los actores locales en procesos participativos de desarrollo local, las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de la población que vive en situación de pobreza.
- 2. Apoyar la reinserción social y económica de las víctimas de los terremotos de enero y febrero 2001 en los municipios más afectados.

■ ■ 1.2. Datos Básicos

Nombre del Proyecto	Programa Desarrollo Local		
Número de Proyecto	ES0109	Tipo de Proyecto	PESP
País	ES	Sector	IS
Fecha de Aprobación	1997-12-03	Fecha de Término	Missing
Agencia(s) Ejecutora(s)	FONDO INVERSION SOCIAL DE EL SALVADOR		

Monto del Préstamo/CT Original	\$34,065,000.00
Monto del Préstamo/CT Actual	\$33,734,938.00
Monto Cancelado del Préstamo/CT	\$330,062.00

Costo Total del Proyecto (BID) (Actual)	\$37,850,000.00
Costo Total del Proyecto (BID) (Original)	\$37,850,000.00

Nombre de los Especialistas en la Sede	MARTAM
Nombre de los Especialistas en la Representación	ROBERTOL, JULIEF, ISABELN
Autor del Memorando del Banco	

Autor del Memorando en el Organismo Prestatario/Ejecutor

Número de Préstamo/CT	Monto Original	Monto Cancelado	Monto Actual
1067/OC-ES			

Especialista en Desarrollo Social, COF/CES

1.3. Resumen de Calificaciones

1.3.1. Calificaciones del PCR

Por el Banco	Cal.	Por el Prestatario / Organismo Ejecutor	Cal.
• Efectividad en el Desarrollo (OD)	S	• Efectividad en el Desarrollo (OD)	
• Implementación del Proyecto (IP)	S	• Implementación del Proyecto (IP)	
• Desarrollo Institucional/Organizacional(FIO)	MR	• Desarrollo Institucional/Organizacional(FIO)	
• Sostenibilidad (S)	P	• Sostenibilidad (S)	
• Desempeño del Organismo Ejecutor (DE)	S	• Desempeño del Banco (DB)	

1.3.2. Calificaciones de los Ultimos 10 ISDPs (IP, AS, DO)

1997 Dec.	1998 Jun.	1998 Dec.	1999 Jun.	1999 Dec.	2000 Jun.	2000 Dec.	2001 Jun.	2001 Dec.	2002 Jun.	2002 Dec.	2003 Jun.	2003 Dec.
S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
H	H	H	H	H	H	H	H	H	H	H	H	H
P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

1.4. Cronología del Proyecto

☒ Approval
 ☒ Signature
 ☐ Ratification
 ☒ Eligible
 ☒ Orig Disb Exp Date
 ☒ Curr Disb Exp Date
 ☒ Per Due Date

Fecha del Taller de Inicio (Arranque): :

Fecha de Evaluación de Medio Término: :

Fecha de Taller de Terminación de Proyecto: :

■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

Estrategia de País	<input checked="" type="checkbox"/>
Actualización de la Estrategia de País	<input checked="" type="checkbox"/>
Revisión de Cartera del Sector	<input checked="" type="checkbox"/>
Ayudas Memoria Misiones Rev. Cartera	<input checked="" type="checkbox"/>
Ayudas Memoria Misiones Administr.	<input checked="" type="checkbox"/>
PCR - Anexo Documental	<input checked="" type="checkbox"/>

■ ■ 3/30/2004 Anexo Documental

■ ■ 1.6. Conexión a bases de datos operacionales

LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos (operaciones asignadas, eventos)

Sistema OPUS

Ficha de Proyecto


Memorando del Banco


■ ■ 2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)

■ ■ 2.1.1. Productos (outputs) obtenidos

 Descripción de los productos del proyecto por componente y análisis de factores que afectaron su ejecución

■ ■ 2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto

 Registre los indicadores de los productos obtenidos en este componente usando los mismos indicadores de producto (outputs) importados del PPMR. Compare los indicadores en las columnas Logrado y Planeado. Si existe una diferencia significativa entre ellos, describa brevemente los factores responsables de la diferencia


-  1 Planificación Participativa: Los Procesos de Planificación Participativa para el desarrollo local establecidos y operando en 52 municipalidades que no tienen planes de desarrollo local.

Planificado

- a) Al final del primer semestre de 1999, 26 procesos de planificación participativa iniciados.
- b) Al final del año 1999, 26 procesos de planificación participativa terminados.
- c) Al final del año 1999, 26 nuevos procesos de planificación participativa iniciados y en proceso de terminarse.
- d) Al final del primer semestre de 2000, 52 procesos de planificación participativa terminados y en proceso de consolidación.
- e) Al final del año 2000, 52 procesos de planificación participativa consolidados.

Logrado

Análisis

-  2. Esquema de Mantenimiento Preventivo: El componente de mantenimiento preventivo, del subprograma de asistencia técnica para el desarrollo local (PATDEL), operando.

Planificado

- a) Al final del primer semestre de 1999, la política y el esquema de mantenimiento preventivo diseñados e introducidos al nivel municipal y comunitario.
- b) Al fin del año 1999, convenios de mantenimiento preventivo suscritos entre el FISDL y las instituciones rectores (ANDA, MSPAS, MINED, y distribuidoras eléctricas) y entre el FISDL y los gobiernos locales.

- c) Al fin del año 1999, planes de acción inter-institucionales acordados.
- d) Al fin del año 1999, recursos del financiamiento y de contraparte del GOES así como las contribuciones locales obligados y utilizados para mantenimiento preventivo.
- e) Al final del año 2001, y después de la reorientación de fondos debido a los terremotos, el componente de mantenimiento operando como parte de subprograma de asistencia técnica para el desarrollo local.

Logrado

Análisis

3. Esquema de Conocimientos y Experiencias: Esquema de conocimientos y experiencias operando.

Planificado

Los indicadores de resultados esperados de esta actividad no son válidos a partir de la reorientación de fondos para la emergencia, aunque el Anexo A del contrato de préstamo no se modificó para suprimir la actividad.

Logrado

Análisis

4. Fortalecimiento Insitucional del FISDL: El FISDL reestructurado y fortalecido institucionalmente.

Planificado

- a) Al final del primer semestre de 1999, 50% del personal especializado adicional contratados en las áreas de planificación participativa, auditoría social, planificación estratégica, género, medio ambiente y operaciones.
- b) Al final del año 1999, el otro 50% del personal especializado en los campos arriba mencionados contratados.
- c) Al final del año 1999, la nueva estructura organizacional del FISDL definida e implementada.
- d) Al final del año 2000, el proceso de fortalecimiento institucional y la nueva estructura organizacional definidos.
- e) Al final del año 2001 las medidas de reestructuración institucional se empiezan a implementar.

Logrado

Análisis

5. Inversiones en Infraestructura: Los proyectos de infraestructura social y económica identificados, priorizados, y terminados en 48 municipalidades que tienen planes de desarrollo local.

Planificado

- a) Al final del primer semestre del año 2000, 26 procesos de planificación participativa terminados y las correspondientes inversiones hechas.
- b) Al final del año 2000, 26 procesos de planificación participativa terminados y las correspondientes inversiones hechas.

Logrado

Análisis

6. Emergencia Terremoto: Con US\$5.023.600 reorientados de los componentes originales, dar (i) materiales para vivienda provisional, y materiales y recursos para remoción de escombros a familias elegibles y (ii) recursos y asistencia técnica a gobiernos municipales para remoción de escombros, rehabilitación de infraestructura vial local y gestión de proyectos de emergencia. Marzo de 2001.

Planificado

- a) Convenios entre el FISDL y 26 gobiernos municipales beneficiarios firmados.
- b) Actas de entrega de materiales y recursos firmadas por todas las partes en 26 municipios.
- c) El informe final de la auditoría concurrente del Programa muestra que los materiales y recursos fueron recibidos por los hogares elegibles.
- d) Cuatro planes de gestión de riesgos de emergencia realizados por gobiernos municipales receptores de asistencia técnica.
- e) Escombros depositados en sitios apropiados en 26 municipios.

Logrado

Análisis

2.1.1.2. Identificación de los productos logrados

- Teniendo en cuenta los indicadores de producto en los diferentes componentes del proyecto, describa sintéticamente los productos clave (key outputs) obtenidos por este proyecto

2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto

- 1. Mejorar las capacidades de los actores locales en procesos participativos de desarrollo local, las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de la población que vive en situación de pobreza.
- 2. Apoyar la reinserción social y económica de las víctimas de los terremotos de enero y febrero 2001 en los municipios más afectados.
- 1. A través de la consolidación de procesos participativos de desarrollo local y de inversiones en proyectos sociales y económico, al final de 4 años de ejecución al menos 48 gobiernos municipales con planes de desarrollo local elaborados y 52 gobiernos municipales sin planes de desarrollo local participan con actores locales en la priorización, ejecución, gestión y mantenimiento de inversiones sociales y económicas.
- 2.1 Al final de 2001, paquetes de vivienda provisional distribuidos a 18,715 hogares afectados por el terremoto de enero de 2001.
- 2.2 Al final de 2001, transferencias económicas para gastos relacionados con vivienda provisional distribuidas a 3,792 hogares afectados por el terremoto de enero de 2001.
- 2.3 Al final de 2001, transferencias económicas para gastos relacionados con vivienda provisional distribuida a un gobierno municipal.
- 2.4 Asistencia técnica en gestión de riesgos de emergencia proporcionada a cuatro gobiernos municipales al finalizar el Programa.

■ 2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome)

- A. Los objetivos de desarrollo se alcanzaron satisfactoriamente, como muestra el análisis de la evolución de los indicadores a continuación:
 - 1. Al final de seis años de ejecución 223 municipios cuentan con planes de desarrollo local y aplican procesos participativos en la toma de decisiones sobre inversiones sociales y económicas, incluyendo su identificación, gestión y mantenimiento y, en menor medida, su priorización. Otros procesos participativos de desarrollo local son incipientes.
 - 2.1 Los paquetes de vivienda provisional fueron distribuidos a 18,715 hogares y las viviendas provisionales fueron construidas y habitadas en un plazo de aproximadamente 4 meses. Las transferencias económicas a 3,792 hogares realizadas y los fondos invertidos en necesidades relacionadas con la emergencia. Esto dió un valor agregado a los esfuerzos del GOES para atender la emergencia: permitió a la población retomar de forma relativamente rápida el ritmo de su vida cotidiana. Ver Anexo 5 para mayor análisis.
 - 3. Aproximadamente 850 obras de infraestructura de caminos rurales, electrificación rural, agua potable, educación y salud en uso permiten a más de un millón de beneficiarios tener acceso a servicios sociales básicos con los que anteriormente no contaban.
 - 4. Las obras de infraestructura se realizaron principalmente en los municipios más pobres del país. Ver anexo 5 para mayor análisis.

■ Descripción de los logros del proyecto en relación con su Objetivo de Desarrollo (OD o propósito en el marco lógico del proyecto)

■ 2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

- 1. Las capacidades de los gobiernos locales en PPP se han fortalecido. No hay línea basal que permita medir el avance; no obstante, dado que ES no contaba con instrumentos de fortalecimiento sistemático de las capacidades locales anteriores al PDL es factible afirmar que se logró institucionalizar los PPPs. Esto contribuye a la sustentabilidad y transparencia de los procesos de desarrollo local. Además, con la puesta en marcha de la infraestructura social y económica ha aumentado el acceso a los servicios sociales básicos de la población beneficiada. La evaluación final del PDL, en marcha, arrojará evidencia sobre estos efectos intermedios, aunque no será posible medir cambios cuantitativos. Tampoco será posible atribuir cambios encontrados al PDL ya que se invirtieron recursos de otras fuentes y se ejecutaron una serie de otros proyectos orientados



a mejorar las condiciones de vida en las mismas poblaciones.

2. Es posible inferir que la rápida disponibilidad de vivienda provisional y recursos financieros para afrontar la emergencia permitió a aproximadamente 80 mil personas reinsertarse a la vida social y económica local de manera relativamente ágil.

Ver Anexo 5.

■ 2.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos

El PDL se basa en las siguientes premisas: (i) que el desarrollo desde las bases con participación ciudadana sistemática, es más efectivo y sustentable y (ii) que el mejor acceso a servicios sociales básicos con mantenimiento adecuado mejora las condiciones de vida de la población beneficiada. En efecto, el PDL logró poner en marcha procesos de desarrollo local participativo, institucionalizar la relación entre el gobierno municipal y los habitantes del municipio y mejorar el acceso de poblaciones rurales y pobres a servicios sociales básicos: caminos rurales, agua, electricidad e infraestructura social.

Por tanto, podemos inferir de los datos sobre la infraestructura construida y sobre los beneficiarios directos de las obras que presenta el memo del ejecutivo que el acceso a estos servicios sociales básicos tiene el efecto de mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria: agua limpia, energía eficiente, caminos transitables, empleos temporales. A su vez, más y mejores caminos, electricidad, agua de buena calidad, más y mejor oferta de salud y educación potencian las oportunidades de desarrollo de estas poblaciones: oportunidades para generación de ingresos, ahorro de tiempo invertido en necesidades básicas, mejor educación y salud.

Si las premisas son ciertas, entonces, los efectos futuros del PDL se mostraran a través de su contribución a un desarrollo socio económico sostenido y, eventualmente, a mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios directos y, probablemente, de los beneficiarios indirectos. Estos desenlaces, sin embargo, no podrán ser atribuidos exclusivamente al PDL. El impacto eventual, tampoco atribuible exclusivamente al PDL, será la reducción de la pobreza.

■ 2.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos)

1. Los efectos directos del PDL serán factibles y sustentables en la medida que se den, por lo menos, las cinco condiciones descritas en el Anexo 5.

2. COF/CES actualizó en varias ocasiones los supuestos del marco lógico, formulados durante la preparación del PDL, para reflejar las condiciones reales exógenas al PDL que podrían incidir en el logro del objetivo de desarrollo. El ISDP del PDL de diciembre 2003 resume los supuestos actuales.

3. Durante la etapa de ejecución quedó en evidencia que dos supuestos adicionales son: (i) que los gobiernos municipales cuenten con la capacidad instalada, tanto técnica como administrativa y financiera, para asumir sus responsabilidades en el ciclo de proyectos y (ii) que se cuente con la cultura y la capacidad del gobierno central y de las municipalidades de hacer mantenimiento preventivo y correctivo de las obras.

■ 2.1.2.5. Pregunta piloto No.1 (opcional). Distribución de los beneficios del proyecto en la población objetivo

■ 2.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (opcional). Efectos adversos del proyecto

■ 2.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (opcional). Contribución al logro de las metas nacionales / sectoriales / Estrategia de País

■ ■ 2.1.2.8. Pregunta piloto No.4 - (opcional). Adaptación del proyecto a cambios en el entorno

■ ■ 2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR)

■ ■ 2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica

■ ■ 2.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD)

Teniendo en cuenta la totalidad de los análisis realizados en esta sección 2.1.1 y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de desarrollo

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Insatisfactorio (I)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Los dos objetivos de desarrollo se cumplieron satisfactoriamente. Si los supuestos descritos (2.1.2.4) se mantienen, seguirá cumpliéndose en el futuro cercano.

Vale notar aquí que el PDL contó con objetivos específicos que, aunque no son objetivos de desarrollo, merecen un resumen. Se lograron satisfactoriamente los 3 más importantes: (i) mejorar cobertura y calidad de infraestructura en municipios más pobres; (ii) aumentar capacidad de actores locales en PPP, gestión y ejecución y (iii) fortalecer capacidad del FISDL. La evaluación final del PDL proporcionará datos más exactos.

Los objetivos específicos que se cumplieron parcialmente fueron: (iv) aumentar capacidad de actores locales en mantenimiento y contraloría social; (v) asegurar mantenimiento de infraestructura; (vi) incorporar medidas de impacto ambiental en proyectos de infraestructura y (vii) garantizar participación de mujeres en toma de decisiones del ciclo de proyectos.

En resumen, la efectividad del PDL es satisfactoria y los objetivos específicos más críticos se cumplieron. Se está apoyando un proceso que no ha concluido y quedan desafíos importantes por abordar con el PDL II, en ejecución.

Ver anexo 5 para análisis adicional.

■ ■ 2.2. Análisis de la implementación

■ ■ 2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

■ ■ 2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación



En una escala de 1 a 4 establezca la calidad de los siguientes elementos necesarios para medir el desempeño del proyecto:



1. Análisis de problemas	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
2. Estrategia de intervención	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Identificación de efectos (outcomes) e impactos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Identificación de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Indicadores de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
6. Indicadores de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Línea de base de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
8. Línea de base de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
10. Plan de monitoreo	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
11. Plan de adquisiciones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
12. Calendario de inversiones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño

A. El diseño contempló la preparación de informes anuales de productos o resultados (llamados informes de impacto) por parte del ejecutor. También consideró una ejecución por fases trasladando a los gobiernos locales, primero, el ciclo de proyectos y luego el mantenimiento de la infraestructura, en respuesta a limitaciones encontradas durante la ejecución de operaciones anteriores al PDL. Ver anexo 5.

Finalmente, el diseño indentificó un proceso para transformar al ejecutor en el precursor de una nueva generación de fondos de inversión social en la región. Sin embargo la reformulación solicitada por el GOES no permitió la implantación de los procesos como fueron diseñados.

El programa fue diseñado durante un período en el cual el Banco no requería mayor formulación de medidas para establecer la efectividad en el desarrollo de sus operaciones. Por tanto el PDL no contó con plan de evaluación con mediciones sucesivas que permitiesen establecer cambios en el tiempo. Además, los indicadores de productos no se ajustaron después de la reformulación de enero 1998 cuando el piloto desapareció y todos los municipios se tornaron elegibles para participar en ambos componentes.

2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas)

A. 1. La formulación, durante el diseño y ajuste durante la ejecución de indicadores trazadores por año o etapa de ejecución permitiría un seguimiento más objetivo del desempeño de un programa, además del seguimiento a los planes operativos anuales.


2. La planificación, durante el diseño, de misiones anuales de administración para revisar en forma sistemática los logros del año anterior durante la ejecución, es una buena práctica.
3. Un plan de seguimiento y evaluación, incluyendo medida basal, formulado durante la etapa de diseño de la operación, permitiría contar con plan de seguimiento de desempeño diseñados desde el inicio de la ejecución.
4. El presupuesto de la operación podría contar con recursos destinados a cubrir las actividades de seguimiento del desempeño en forma decreciente cada año con los correspondientes incrementos de la contribución del aporte local a estos gastos. Alternativamente, podría incluirse un compromiso contractual sobre la necesidad de destinar recursos del aporte local a tareas de seguimiento del desempeño de la operación.
5. Re 2.2.1.2, análisis de capacidad institucional y del desempeño del ejecutor en operaciones anteriores es insumo crítico.

■ ■ 2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas)

Durante el diseño del PDL el organismo ejecutor estaba iniciando una etapa de rápida transición institucional, incluyendo la consolidación de dos entes estatales en uno. El Banco contrató con fondos no reembolsables a un consultor a tiempo completo y lo ubicó en la agencia ejecutora durante un año para cumplir dos funciones: (i) asistir en el diseño del PDL y (ii) apoyar al ejecutor en la transición institucional. Esta decisión fue muy acertada.

Durante la ejecución, el Banco y el ejecutor acordaron realizar dos evaluaciones parciales sobre aspectos específicos del PDL para documentar y retroalimentar el proceso. Una evaluación cubrió los primeros procesos de planificación participativa local en el año 2000 y la segunda, en 2002, cubrió el concurso de fondos. El FISDL, por su parte, levantó una línea basal de PPPs entre 2002 y 2003, la cual generó una base de datos rica y representativa para la toma de decisiones sobre asistencia técnica a los gobiernos locales.

■ ■ 2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto

 En una escala de 1 a 4 califique el grado de cumplimiento y la calidad de las siguientes tareas que deben ser realizadas por el Organismo Ejecutor para generar información necesaria para la medición de desempeño del proyecto:

Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección de información de línea de base de efectos

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☒ N/A

Recolección de información de línea de base de productos

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☒ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre insumos disponibles y actividades realizadas

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

■ 2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación

- A. El ejecutor cuenta con la capacidad instalada para crear y manejar en forma confiable bases de datos sobre las inversiones en infraestructura y asistencia técnica por municipio, quintil de pobreza, tipo de proyecto, monto y número estimado de beneficiarios. Además, durante el cuarto año de ejecución (2001) el ejecutor creó la posición de jefe de programa, que permitió darle un seguimiento sistemático al desempeño del PDL.

No se contó con un equipo de ejecutores bien identificado en la agencia ejecutora. Con los cambios institucionales realizados en el organismo ejecutor durante la implementación, la responsabilidad de conducir el seguimiento del desempeño del PDL fue asignada a distintos departamentos en diferentes momentos, afectando la continuidad del seguimiento y de los informes respectivos. Sin embargo, tanto el equipo de proyecto como el ejecutor están de acuerdo que la decisión de no crear una unidad ejecutora de proyecot o una unidad coordinadora de proyecto para el PDL fue acertada: las ventajas de una ejecución descentralizada dentro del FISDL sobrepasaron las desventajas.

No se contó con una medición basal que sirviera al ejecutor como punto de partida y ref.

■ 2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)

- A. 1. Durante el tercer año de ejecución (2000) la Representación acordó con el ejecutor un formato de informe semestral de avance que permitió reportar el progreso de la ejecución en términos de los componentes. Durante el quinto año de ejecución (2002) COF/CES adoptó un formato del informe semestral más apropiado para el seguimiento de indicadores y el registro de avances en el logro de los objetivos del programa. Ver anexo 5.
- 2. Con la reorientación de fondos para atender las emergencias del 2001 el PDL diseñó un nuevo componente de vivienda provisional para hogares afectados por los terremotos basándose en los mecanismos de ejecución de los otros componentes, incluyendo los instrumentos de documentación, seguimiento y rendición de cuentas de los gobiernos municipales al FISDL. Esta decisión permitió tanto la rápida ejecución del componente de emergencia como la supervisión y seguimiento de su desempeño programático y financiero. Ver anexo 5.
- 3. Durante el quinto año (2002) de ejecución el Banco y el ejecutor sistematizaron el seguimiento continuo el desempeño del PDL en reuniones de seguimiento periódicas con ayudas memoria.

■ 2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas)

- A. 1. Un acuerdo temprano con el ejecutor sobre los productos, efectos, indicadores trazadores de productos e indicadores de efectos, formas de medirlos y reportarlos es útil para partir de una base común sobre los aspectos que merecen seguimiento y especial atención en los informes periódicos. Esto se está logrando con los recién instituidos talleres de arranque de nuevos proyectos.
- 2. Fortalecer la capacidad institucional de los ejecutores en materia de monitoreo y evaluación del desempeño de los proyectos desde la etapa de diseño de las operaciones a través del trabajo en equipo y de operaciones de cooperación técnica paralelas.

■ 2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)

Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP

Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto

Factores que afectaron la ejecución del proyecto según número de ocurrencias en el ISDP

Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto

■ ■ 2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

■ ■ 2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos

Aunque la mayoría de productos se cumplieron:

1. La reformulación de 1998 suprimió el piloto y **enfrentó al ejecutor con un desafío que no estaba institucionalmente preparado para asumir**: el cambio de escala (de 52 a 262 municipios) creó demandas operativas y logísticas. La necesidad de colocar recursos en el nivel municipal, incluyendo recursos del préstamo, para cumplir con la ley de transferencias cobró importancia inmediata y redujo la prominencia de los PPPs durante los 2 primeros años de ejecución.
2. La falta de cultura de mantenimiento de infraestructura, de incentivos para realizar mantenimiento preventivo y correctivo y de claridad sobre la división de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales explican en gran medida los problemas enfrentados para obtener los productos esperados en el esquema de mantenimiento preventivo.
3. Los terremotos de 2001 y la necesidad de responder a la emergencia presentaron desafíos importantes para el GOES, especialmente para la agencia ejecutora y redujeron el ritmo de ejecución de los programas regulares, con el consecuente desfase en la oportunidad de los productos.

■ ■ 2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos

1. La capacidad de la agencia ejecutora para liderar y facilitar la puesta en común con otras agencias de gobierno sobre el modelo de desarrollo local y los criterios mínimos de PPPs contribuyó a la implementación de los componentes y al logro de productos específicos. Esto mitigó en cierta medida lo descrito en el punto 2 de la sección anterior, pues paralelamente se logró la creación de una conciencia sobre el mantenimiento de las obras, tanto en el FISDL como en los gobiernos municipales. Ver Anexo 5 para mayor análisis.
2. El acuerdo entre agencias de cooperación externa sobre la descentralización y el modelo de desarrollo local, incluyendo el BID, así como la confluencia de recursos de varias fuentes en una misma institución, el FISDL, contribuyeron al logro de los productos de PDL y de productos adicionales en términos del número de municipios involucrados en los procesos. Los fondos del préstamo de esta operación fueron un factor catalizador en este proceso. Ver Anexo 5 para mayor análisis.
3. El compromiso de la agencia ejecutora con los conceptos de descentralización, desarrollo municipal y local fue un factor decisivo a través de los seis años de ejecución.

■ ■ 2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes)

Aunque se lograron los objetivos de desarrollo, se identifica los siguientes factores negativos.

1. La colocación de fondos para infraestructura a través del mecanismo de transferencias de fondos del nivel central al local tuvo como resultado que las inversiones en obras tomaran una importancia mayor a los PPP y al modelo de desarrollo local que el PDL impulsaba. En cierta manera este mecanismo de adjudicación desvirtuó el modelo de desarrollo local en los primeros años de ejecución del PDL. Luego, con el mecanismo de concurso de fondos, el concurso en sí tomó prioridad sobre las buenas prácticas municipales que intentaba incentivar. En ambos casos la inversión en infraestructura impulsaba el PDL, no el procesos de planificación participativa y el modelo de desarrollo local.
2. Para que las inversiones en infraestructura beneficien a los mas pobres el modelo del PPP requiere fortalecimiento en aspectos como inclusión de poblaciones vulnerables y mecanismos de consenso y priorización sobre el plan de inversión municipal. De otra manera las inversiones corren el riesgo de no estar focalizadas en poblaciones pobres y de responder a prioridades de otra índole.

■ 2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes)

1. La descentralización de la toma de decisiones y del ciclo de proyectos del nivel central al nivel municipal fue un elemento crítico y positivo para obtener los efectos del PDL.
2. Supeditar las inversiones en infraestructura a procesos participativos locales de toma de decisiones favorece tanto el fortalecimiento de autoridades locales en procesos participativos como la selección de los proyectos de infraestructura y su focalización. No obstante, este es un proceso en marcha, a largo plazo y de cobertura nacional que podrá, en el futuro, mejorar los efectos esperados de este programa y del PDL II, en ejecución. Una tarea pendiente es determinar con base en evidencia si los procesos de planificación participativa local contribuyen positivamente a la eficiencia de las inversiones en infraestructura, como el documento de proyecto aduce.

■ 2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas

■ 2.2.4.1. Análisis de gestión

1. Asesores Municipales al Terreno

Conclusión: La creación de un puesto de técnico extensionista que se desempeña en el nivel del municipio es un instrumento de ejecución consistente con el espíritu del PDL y con el modelo de descentralización.

Análisis: Durante el segundo año de ejecución la agencia ejecutora tomó la decisión gerencial de enviar personal de campo con preparación universitaria al terreno a apoyar la descentralización del ciclo de proyectos y a dar asistencia técnica directa a los gobiernos municipales. Esta decisión permitió llevar el PDL al terreno, descentralizar su ejecución y contar con una presencia institucional en todos los municipios. Los asesores se podrían beneficiar de mejor infraestructura de trabajo como transporte y apoyo logístico.

2. Jefe de Programa

Conclusión: En proyectos sin UE o UCP y ejecutados descentralizadamente la figura de un gerente se hace necesaria para la buena gestión.

Análisis: Durante el cuarto año de ejecución el FISDL creó el puesto de jefe de programa para coordinar y dar seguimiento a la gestión del PDL.

Esta decisión permitió sistematizar hasta cierto punto la coordinación de la gestión del programa.

■ 2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas)

1. Asistencia técnica a actores locales

Conclusión: La capacidad de prestar asistencia técnica oportuna a los actores locales instalada al inicio de la operación.

Análisis: El apoyo a los actores locales con capacitación y asistencia técnica oportuna desde el inicio de una operación sería una forma factible de evitar que la colocación de fondos para infraestructura adquiriera una importancia desmedida durante la ejecución y garantizar el despegue de los procesos de desarrollo local.

2. Organizar apoyo a municipios según su nivel de competencias

Conclusión: Los gobiernos municipales y otros actores locales tienen distintos niveles de competencia en gestión y ejecución de proyectos y en materia de adquisiciones. Atención a estas diferencias en diseño y ejecución es un factor crítico.

Análisis: La gestión del PDL se vio afectada por las diferencias en la capacidad instalada de los gobiernos municipales. Un diseño que permita a aquellos con ciertas destrezas demostradas recibir fondos y competencias en una primera fase mientras se capacita a las demás permitiría una mejor ejecución. Un sistema de clasificación de municipios y graduación a niveles superiores sería atractivo.

2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto

Con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (outputs) obtenidos por el proyecto en forma oportuna, en la cantidad y con la calidad esperadas y a los costos presupuestados, califique la implementación del proyecto

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Insatisfactorio (I)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

El PDL obtuvo los productos esperados y más en PPPs aunque no en el tiempo esperado. También obtuvo los productos esperados en asistencia técnica a gobiernos municipales aunque no a través el esquema de conocimientos incluido en el diseño de la operación sino, más bien, a través de un esquema diseñado y discutido con el Banco durante la ejecución. El FISDL fortaleció su capacidad de liderar y estimular procesos de desarrollo local y se convirtió en el ente estatal rector del desarrollo local. Aproximadamente un 50% de los productos esperados se lograron pero también se lograron una serie de productos no esperados. Por ejemplo, el FISDL logró llevar el PDL a escala nacional e institucionalizar el modelo dentro del GOES. Además, el FISDL logró traspasar a los gobiernos municipales la responsabilidad del ciclo de proyectos y, más importante, la toma de decisiones sobre las inversiones en el ámbito municipal. Finalmente, la implementación del componente de reconstrucción por emergencia y los productos obtenidos fueron ejemplos de ejecución eficiente y efectiva.

2.3. Análisis de Sostenibilidad

2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

2.3.1.1. Áreas fortalecidas o mejoradas por el proyecto

Identifique las áreas institucionales / organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Fortalecido / Mejorado	SI	No	N/A	Nivel		
				Nac	Reg	Loc
1. Marco legal y regulatorio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.1. Capacidad de la alta gerencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.3. Capacidad de sistemas de información	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M y E)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5. Servicio al cliente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>



4. Estructura funcional y organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
5. Planeación	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
6. Presupuestación / Gerencia financiera	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
10. Adquisiciones	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
11. Auto-evaluación, auditoría y rendición de cuentas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país

- 1. Estrategia Nacional de Desarrollo Local:**
El FISDL logró consensuar entre agencias de gobierno y del sector privado una estrategia que proporciona el marco de referencia para el desarrollo local.
- 2. Criterios Mínimos de Planificación Participativa Local:**
Bajo el liderazgo del FISDL el país logró consensuar y sistematizar los contenidos de los 6 criterios mínimos del modelo de PPP. Ver Anexo 5.
- 3. Grupo Consultivo de Desarrollo Local:**
El FISDL convocó y coordinó durante cuatro años al grupo consultivo de desarrollo local que incluyó a agencias de gobierno, de la sociedad civil y de los cooperantes internacionales. El grupo consultivo no se reúne durante el periodo de elecciones municipales y nacionales durante 2003 y 2004.

2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor

- 1. Planificación estratégica:**
Con fondos del BID y contrapartida y a través de la reorganización interna del FISDL y de la restructuración de procesos, procedimientos y manual operativo institucional, la agencia ejecutora cuenta con mayor capacidad en planificación estratégica de la que contaba al inicio del PDL.
- 2. Alta gerencia en DL:**
El organismo ejecutor cuenta ahora con puestos claves de alta gerencia con conocimiento técnico y poder de toma de decisiones en el tema de desarrollo local.
- 3. Asesores municipales:**
El FISDL cuenta con una masa crítica de trabajadores de campo a nivel profesional que dan apoyo directo a los gobiernos municipales y otros actores locales. El perfil del asesor municipal se ha ido modificando y fortaleciendo a través de los últimos cuatro años. Estos puestos no existían antes de 1999.

2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al DIO

Califique la contribución del proyecto al desarrollo institucional / organizacional en el país prestatario y el Organismo Ejecutor

☒ Muy Relevante (MR) ☐ Relevante (R) ☐ Poco Relevante (PR) ☐ Irrelevante (I)

El marco de referencia y los instrumentos básicos del desarrollo local están firmemente implantados en el país, tanto en el nivel del gobierno central como en el nivel municipal. El organismo ejecutor es un ente cualitativamente distinto ahora de lo que era cuando el Banco aprobó el proyecto. El proceso de transformación del FIS al FISDL se está consolidando. El traspaso de competencias al nivel municipal es un proceso que no tiene potencial para dar marcha atrás. Los logros específicos de fortalecimiento institucional del ejecutor más importantes contemplados en el PDL se cumplieron.

En el futuro y a través del PDL II las tareas por completar y consolidar incluyen fortalecimiento institucional en género, ordenamiento territorial, mantenimiento y sostenibilidad de inversiones, adquisiciones, transferencias de competencias al ámbito municipal y clarificación del marco institucional del desarrollo local.

■ ■ 2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

■ ■ 2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto

Deberán seguir siendo sostenibles:

1. Los procesos de PPP y descentralización del ciclo de proyectos a través de: (i) fondos para asistencia técnica; (ii) mecanismos efectivos y eficientes de asistencia técnica a actores locales; (iii) fortalecimiento de aspectos específicos del PPP: inclusión y priorización de inversiones y (iv) clarificación del marco institucional del desarrollo local y definición de competencias.
 2. Mantenimiento preventivo y correctivo de infraestructura: (i) incentivos; (ii) modelos simples y (iii) clarificación de responsabilidades.
- Ambos por lo menos 5 años.

■ ■ 2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad



En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existan los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos e impactos iniciados por el proyecto y definidos en 2.3.2.1.:

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agenda Ejecutora

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☒ N/A

2. Marco legal y regulatorio

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

3. Arreglos institucionales y capacidad organizacional

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

4. Coordinación inter-organizacional

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

5. Disponibilidad de recursos financieros

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

6. Personal idóneo

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A



9. Apoyo del gobierno nacional

Bajo ①②③④ Alto ☒ N/A

■ 2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad

La sostenibilidad se basa, en parte, en un supuesto externo al PDL: que el GOES siga priorizando las acciones de desarrollo local descentralizadas y que a través del FISDL y de otras agencias, adopte las estrategias, metodologías e instrumentos desarrollados en el ámbito de esta operación. El apoyo decidido del GOES al FISDL en sus funciones de coordinar inter institucionalmente las acciones necesarias para hacer sustentables los productos y efectos será crítico.

No está claro si habrá fuentes de financiamiento para inversiones en mantenimiento preventivo y correctivo. En el nivel central, a marzo de 2004, el poder legislativo no ha aprobado el presupuesto nacional para este año, afectando la disponibilidad de recursos de los ministerios de línea. No hay datos sobre cuántos municipios cuentan con fondos para mantenimiento ni sobre las cantidades disponibles.

No hay indicios que a corto o mediano plazo se aclarará la división de responsabilidades entre el nivel central y local en aspectos de mantenimiento en los sectores de caminos, agua, educación y salud.

■ 2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad

Los recursos financieros están disponibles para más inversiones y asistencia técnica a gobiernos locales a través del PDL II (ES 0120, CP 1352/OC-ES) y de otros cooperantes.

Los PPPs son una realidad a nivel de todos los municipios y difícilmente se puede dar marcha atrás.

Los gobiernos municipales han demostrado que pueden hacer efectiva la demanda por asistencia técnica con base en sus necesidades sentidas.

El FISDL cuenta con un mecanismo institucionalizado para facilitar asistencia técnica a gobiernos municipales.

La descentralización del ciclo de proyectos financiados con fondos adicionales a las transferencias del gobierno central a los municipios también son una práctica bien institucionalizada cuyo retroceso, en caso se diera, sería parcial.

Las agencias cooperantes están organizadas y coordinadas entre sí para presentar una plataforma común ante el nuevo gobierno en temas relacionados con PPPs, desarrollo local y municipal e inversiones en el nivel local.

■ 2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas)

1. Con \$1.2 millones del PDL el FISDL creó en 2001 el subprograma de asistencia técnica a gobiernos municipales para el desarrollo local (PATDEL), en efecto creando el antiguo fondo de conocimientos contemplado en el diseño y poniendo a disposición de los municipios fondos y mecanismos para obtener asistencia técnica y capacitación en temas de desarrollo local.

2. Para inversiones financiadas a través del concurso de fondos el ejecutor supeditó la obtención de fondos a la presentación de un plan de sostenibilidad y mantenimiento de la obra presentada al concurso.

3. El ejecutor logró la prestación efectiva de asistencia técnica a cuadros técnicos de las alcaldías en PPPs, gestión administrativa y otros temas pertinentes al modelo de desarrollo local con fondos del PDL.

■ 2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas)

1. Crear mecanismos viables para constituir fondos destinados al mantenimiento de obras de infraestructura, con financiamiento del Banco al inicio, y luego con financiamiento de la contraparte nacional o municipal.
2. Crear incentivos financieros para la creación de fondos y la puesta en marcha de planes de mantenimiento preventivo y correctivo: criterio para ganar concursos, bonos, reducción de la cantidad de contrapartida necesaria para obtener asistencia técnica del PATDEL.
3. Flexibilizar el requisito a gobiernos municipales de una contrapartida en efectivo para obtener fondos de asistencia técnica para algunos temas críticos como mantenimiento y género en desarrollo local.
4. Simplificar los planes de sostenibilidad en planes sencillos de mantenimiento preventivo y correctivo por tipo de obra.
5. Manejar una clasificación de municipios según las competencias demostradas de sus gobiernos y ofrecer el traslado de competencias al nivel local según clasificación. Proporcionar asistencia técnica a gobiernos municipales para graduarlos de una clasificación a la superior.
6. Mejorar aspectos claves del PPP: inclusión y priorización.

2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad

- A.
1. Garantizar la continuidad en el organismo ejecutor de las competencias, destrezas, fortalezas y capital humano para sostener los elementos centrales del PDL y la coordinación inter institucional en temas de desarrollo local.
 2. Seguir apoyando la descentralización del ciclo de proyectos al nivel municipal.
 3. Ordenar y clarificar el marco institucional de desarrollo local y las competencias de cada agencia de gobierno y de otros involucrados en el desarrollo local.
 4. Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos municipales sobre el destino de los fondos que reciben del gobierno central.
 5. Clarificar la división de responsabilidades entre agencias del gobierno central y gobiernos municipales para el mantenimiento de infraestructura en cada sector.
 6. Fortalecer los componentes de inclusión social y priorización de necesidades en los PPPs.
 7. Evitar que los gobiernos municipales usen los fondos que les transfiere el gobierno central para el pago de deudas contraídas con la banca privada.

2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto

Con base en los análisis previos y las perspectivas del plan de acción, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres años

☐ Muy Probable (MP)

☒ Probable (P)

☐ Poco Probable (PP)

☐ Improbable (I)

A. La sostenibilidad del PDL es bastante factible en cuanto a la consolidación y fortalecimiento de los PPPs, siempre y cuando el GOES mantenga su apoyo al concepto de desarrollo descentralizado y a la institucionalización, en el FISDL y en otros organismos involucrados, de los mecanismos e instrumentos generados y de las lecciones aprendidas durante la ejecución de esta operación.

Sobre el mantenimiento de las obras de infraestructura, a través del PDL II (CP 1352/OC-ES) el ejecutor y el Banco siguen trabajando juntos para mejorar la situación. Por tanto, el financiamiento del Banco para el PDL II, en cierta medida, contribuye a la sostenibilidad de los productos y efectos del PDL.

2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor

2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas



Evalúe el desempeño del Organismo Ejecutor (incluyendo co-ejecutores y la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto) en las siguientes áreas:

1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (información de línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Capacidad gerencial de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
6. Oportunidad en el cumplimiento de políticas, procedimientos y cláusulas contractuales	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
8. Eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

■ 2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas)

El PDL no contó con una Unidad Ejecutora de Proyecto. El diseño contempló la ejecución descentralizada, tanto dentro del organismo ejecutor como a través de transferencias de fondos y competencias a los gobiernos municipales. Esta decisión tuvo ventajas y desventajas. La dirección institucional del FISDL quedó cimentada y contribuyó a la sostenibilidad de los logros. Los departamentos de línea del organismo ejecutor se beneficiaron de la experiencia de gestión del PDL y los gobiernos locales también.

No obstante, el Banco tuvo, en ocasiones, dificultades en el seguimiento por contar con varias contrapartes en el organismo ejecutor. Cuando el ejecutor creó el puesto de jefe de programa estas dificultades se redujeron. En efecto, el jefe de programa y su asistente cumplen muchas de las funciones de una UEP. Todavía existe una división de responsabilidades dentro del ejecutor entre los tres componentes del PDL. La jefatura de programa podría ser más efectiva si lograra coordinar la gestión de todos los componentes del programa. La descentralización en el nivel municipal requiere de seguimiento más frecuente de los asesores municipales, tanto en gestión como en adquisiciones.

■ 2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas)

1. Crear desde el inicio de la ejecución una jefatura o gerencia de programa bien integrada dentro del organigrama del organismo ejecutor, cuya conformación, funciones y elementos de coordinación con departamentos de línea queden descritos en el manual operativo.
2. Una jefatura o gerencia de programa debe contar con personal en temas de planificación, gestión, adquisiciones y monitoreo y evaluación, por lo menos.
3. Disponer de más y mejor personal de campo con perfiles que reflejen competencias tanto en

infraestructura como en PPP, desarrollo local y adquisiciones.

4. Garantizar apoyo logístico efectivo y oportuno para el personal de campo desde la sede del organismo ejecutor para hacer más eficaces el concepto de oficina virtual y el principio de descentralización de la operación hacia el nivel municipal.

■ ■ 2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor

Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados y en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Insatisfactorio (I)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)


El desempeño del organismo ejecutor fue adecuado. El PDL fue diseñado con una escala mucho menor a la escala nacional que eventualmente tuvo. El ejecutor se enfrentó a este desafío antes de tener sus propias destrezas y competencias establecidas. El ejecutor se transformó de un fondo de inversión social convencional en un ente rector del desarrollo local en el país.


El ejecutor se apropió siempre y principalmente a partir del mediados de 1999 del concepto y del Programa de Desarrollo Local.

La gestión del ejecutor se caracterizó por ser innovadora y propositiva.

■ ■ 2.5. Bases para la Evaluación Ex-post

■ ■ 2.5.1. Previsiones para la Evaluación Ex-post

 Si esta operación, de acuerdo con el Contrato de Préstamo, requiere una evaluación ex-post, proporcione la siguiente información sobre las previsiones tomadas (revisar acuerdos entre el Banco, Prestatario y Ejecutor en la Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto):

 1. ¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?


☒ Si

☐ No

 2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha de comienzo : 3/15/2004

Fecha de terminación : 7/14/2004

 3. ¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

☐ Banco

☒ Prestatario

¿Cuánto es el costo estimado (U\$D)? : \$100,000.00

 4. ¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para realizar la evaluación ex post?

- ☐ Recursos de préstamo BID
- ☐ Recursos del prestatario
- ☒ Otras fuentes

La fuente es el préstamo 1352/OC-ES, Programa de Desarrollo Local II (PDL II). Se estará evaluando el PDL y levantando la línea de base del PDL II.

■ ■ 2.5.2 Análisis de capacidad para la evaluación ex-post

El ejecutor está en proceso de licitar la evaluación final a una firma consultora. El ejecutor estuvo en capacidad de preparar los términos de referencia en consulta con el Banco y de proporcionar algunos instrumentos en formato preliminar. También revisó los indicadores iniciales, incluyendo los del marco lógico, y formuló indicadores adicionales como insumo a la evaluación final. El ejecutor pondrá a disposición de la firma consultora que realice la evaluación final las bases de datos y otras fuentes de información institucional generadas durante la ejecución del PDL. El ejecutor está en capacidad de dar seguimiento a y supervisar el desempeño de la evaluación y de realizar un análisis crítico de los informes que se produzcan.

■ ■ 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

■ ■ 2.6.1. Lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales



Si es pertinente, utilice los siguientes campos para identificar lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales a las presentadas en secciones anteriores en la perspectiva de mejorar el diseño y la implementación de futuros proyectos.



Memorando del Ejecutor

■ ■ 3.1. Memorando del Ejecutor

■ ■ 3.1. Memorando del Organismo Ejecutor (Sección del PCR escrita por el Prestatario / Ejecutor)

Memorando del Ejecutor





Minutas del CRG

■ ■ 4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)

Minutas del CRG





Anexos

■ ■ Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)

Categoría	Original				Actual				Brecha			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0				

■ ■ Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	
	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0

■ ■ Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados

■ ■ 1. Capacidad del Organismo Ejecutor

■ ■ 2. Sistema Contable y Control Interno

■ ■ 3. Calidad de la información financiera

■ ■ 4. Estados Financieros Auditados

■ ■ 5. Lecciones Aprendidas

■ ■ Anexo 2 – Último ISDP

Último ISDP

■ ■ Anexo 3 – Información del LMS

LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos (operaciones asignadas, eventos)

■ ■ Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto



■ ■ 3/30/2004 Ayuda Memoria Taller de Cierre

■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

PCR - Anexo Documental



■ ■ 3/30/2004 Anexo Documental

Anexo 5 del Memo del Banco

Anexo Documental

2.1 Análisis de resultados (productos, efectos e impactos)

2.1.1. Productos

2.1.1.1 Análisis de indicadores de producto

1. Planificación Participativa

Durante el diseño del PDL el FISDL estaba ya embarcado en dos procesos fuertes de cambio institucional: (i) la consolidación de las carteras de la Secretaría de Reconstrucción y del Fondo de Inversión Social y (ii) la definición de un nuevo modelo de ejecución basado en la descentralización del ciclo de proyectos a los gobiernos locales con planificación participativa local y mantenimiento preventivo. El diseño del PDL tomó estos avances en consideración y apoyó la transición institucional y el fortalecimiento del modelo.

La reformulación realizada inmediatamente después de aprobado el préstamo, en enero de 1998, fue una solicitud del GOES a través del Ministerio de Hacienda, el prestatario. La negociación para la reformulación se realizó entre el BID y el prestatario y no incluyó al ejecutor.

A raíz de la reformulación el mecanismo de ejecución se modificó sustancialmente, pasando de un piloto de 52 municipios diseñado para permitir al ejecutor ganar experiencia y desarrollar instrumentos para acoplarse a un modelo de trabajo de desarrollo local con los gobiernos municipales, a una escala nacional. Esta decisión tuvo ventajas y desventajas. Por un lado, permitió al GOES cumplir con su compromiso de traspasar un 6% del presupuesto nacional a los gobiernos municipales y amplió el campo de acción de un modelo recién introducido de desarrollo local a todo el país, consolidando, de esta manera, el nuevo "*modus operandi*" del FISDL. Sin embargo, la curva de aprendizaje para el ejecutor y los gobiernos locales fue muy empinada desde un inicio y se perdió la oportunidad de aprender de un piloto para luego afinar el modelo y los instrumentos. Vale notar que el FISDL es de la opinión que la decisión de suprimir el piloto fue acertada y que de otra manera no se hubiese logrado avanzar en la descentralización y la implantación de mecanismos de desarrollo local con el ritmo logrado.

Al iniciar la ejecución del PDL existían en el país varias iniciativas y varios modelos de desarrollo local en marcha, incluyendo una variedad de pruebas de campo sobre procesos de planificación participativa (PPP). Varias agencias de cooperación, entre ellas la USAID y la Cooperación Alemana, pusieron fondos a disposición del FISDL, de otras agencias de gobierno, de ONGs y de gobiernos locales, para realizar ejercicios de PPP. Esta disponibilidad de otros fondos obvió la necesidad de invertir fondos del préstamo en PPPs durante los tres primeros años de ejecución del PDL.

Entre 1999 y 2001 el FISDL y otras instituciones diseñaron varios modelos de PPP y afinaron los instrumentos correspondientes, consolidando experiencias y realizando pruebas piloto hasta llegar a un consenso sobre los criterios mínimos de la planificación participativa local. Una vez superada esta etapa, el FISDL entró de lleno a apoyar y financiar la ejecución de PPPs, aproximadamente 3 años después de iniciado el programa financiado por el Banco.

Aunque los indicadores de desempeño de este componente no se cumplieron en el tiempo previsto, debido a la situación descrita en los párrafos anteriores, de este análisis se derivan tres puntos: (i) los indicadores originales se quedaron cortos al suprimirse el piloto; (ii) el marco lógico del PDL no fue ajustado en el momento para tomar en cuenta los cambios en la escala de ejecución debido principalmente a la ausencia del ejecutor durante la reformulación y (iii) eventualmente los indicadores se cumplieron y los logros sobrepasaron las metas cuantitativas de los indicadores. Las lecciones aprendidas se resumen en la sección correspondiente del PCR.

5. Inversiones en infraestructura

Concurso de fondos:

Entre 1998 y 2001 el PDL transfirió recursos a los gobiernos municipales a través del mecanismo establecido por la ley de transferencias del 6% del presupuesto central al nivel local. Los fondos del préstamo fueron contabilizados como parte de este porcentaje y permitieron al gobierno central cumplir con este mandato legal.

A partir del 2001 el FISDL propuso al BID la introducción del mecanismo de concurso de fondos, por dos razones: primero, no se requerían más recursos del préstamo para cumplir con el compromiso de las transferencias presupuestarias y segundo, el GOES buscaba una forma de balancear el sentimiento de "titulación" con que los gobiernos locales recibían las transferencias presupuestarias, sin mecanismos fuertes de rendición de cuentas y transparencia.

El concurso de fondos se diseñó con base en la experiencia de tres años de transferencias presupuestarias a través del FISDL, incluyendo el trabajo de gerenciar la transparencia, documentación y liquidación oportuna de fondos por parte de las municipalidades. El propósito principal del diseño fue incentivar buenas prácticas, desde la PPP hasta la revisión por parte de la corte de cuentas, de la ejecución presupuestaria municipal. Se introdujeron los principios de requisitos previos al acceso de fondos, la contribución de contrapartida en efectivo y la competencia entre municipios. El concurso de fondos consolidó en el nivel local la responsabilidad del ciclo de proyectos, incluyendo el diseño del proyecto de infraestructura y la búsqueda y confluencia de fondos de varias fuentes para la contrapartida. El concurso también fortaleció el papel del gobierno local en estos procesos. A través del mecanismo de concurso se está logrando fortalecer la relación entre la disponibilidad de recursos para inversiones y los incentivos de buenas prácticas del gobierno municipal.

El mecanismo del concurso fue controversial al principio. Muchos gobiernos locales y el gremio de alcaldes expresaron temores sobre la posible discriminación contra los municipios más pobres que tendrían que competir con los más ricos. El principio de "competencia" no fue bien recibido por algunos actores locales, al principio, quienes argumentaban que las transferencias del estado, ya fuese a través de fondos del presupuesto o extra presupuestarios, es un derecho del gobierno municipal. Además, el principio de competencia transparente se confundió muchas veces con el concepto de sorteo.

Los datos del FISDL muestran que los municipios más pobres concursaron y ganaron concursos en igual medida que los más ricos. También muestran que tanto los municipios chicos como los grandes son capaces de cumplir con los requisitos para concursar, incluyendo los requisitos de "poner la casa en orden".

Se hace necesario realizar un estudio para determinar si el concurso de fondos está contribuyendo al endeudamiento del gobierno municipal. Existen alguna evidencia anecdótica que, para constituir la contrapartida para el concurso de fondos, los gobiernos municipales utilizan sus transferencias presupuestarias y luego se encuentran con problemas de flujo de recursos o, alternativamente, buscan fondos en la banca privada para la contrapartida del concurso.

El concurso de fondos ofrece un contrapunto a la transferencia de presupuestos del estado a los gobiernos locales mandado por ley. Con las transferencias del presupuesto de la nación que los gobiernos locales consideran un derecho se crea cierta dependencia de los fondos centrales y se introducen incentivos negativos a la consecución de fondos en el nivel municipal, incluyendo las tasas municipales e impuestos locales. Por otro lado, se ha hecho difícil la rendición de cuentas de los gobiernos municipales de los fondos que recibe del gobierno central. En contraste, los fondos que se asignan a través de concursos no son vistos como un derecho ni una "titulación" inalienable del gobierno municipal, sino más bien como un premio. La rendición de cuentas, tanto al ejecutor como a los ciudadanos se hace más fácil en el caso de los fondos concursables. El concurso también sirve como un incentivo al gobierno local para movilizar recursos de otras fuentes, tanto locales como nacionales y, con mayor frecuencia, internacionales.

Finalmente también se hace necesario ajustar el mecanismo de concurso para que realmente incentive la adopción de buenas prácticas en lo relativo al mantenimiento de obras. Actualmente el gobierno municipal debe presentar un plan de sostenibilidad (incluyendo mantenimiento) de la obra que presenta a concurso. Con este requisito se está premiando la intención de dar mantenimiento preventivo y correctivo a la obra, no así la práctica en sí de dar el mantenimiento necesario. Una posible alternativa sería poner como requisito para participar en el concurso que el gobierno municipal haya invertido recursos para mantenimiento de su infraestructura mayor en el último año calendario, previa definición de "infraestructura mayor".

En conclusión el mecanismo de concurso de fondos tiene un balance positivo: si bien no es un modelo perfecto, las ventajas descritas arriba son considerables. El tema ya no es

controversial entre los gobiernos municipales. El FISDL ha perfeccionado el proceso del concurso y, con el nuevo programa, PDL II, ha instituido una auditoría concurrente de los concursos para garantizar su transparencia. Los retos actuales son: (i) fortalecer la premiación de buenas prácticas de los gobiernos municipales haciendo requisito para participar en el concurso la puesta en orden de los aspectos administrativos, financieros y de participación comunitaria de las alcaldías; (ii) focalizar mejor el tipo de obra que se financia con fondos concursables para que sean obras de valor agregado al desarrollo local, no “más de lo mismo”; (iii) re evaluar los criterios de selección para que la proporción de contrapartida ofrecida no sea el único factor determinante y el tipo de obra propuesta pese más y (iv) prestar atención a cómo el ganar un concurso afecta el flujo de recursos y el grado de endeudamiento de los gobiernos municipales y prestar asistencia técnica a las alcaldías para mitigar posibles efectos negativos de los concursos en las finanzas municipales.

2.1.1.2

Identificación de los productos logrados

5. El FISDL abre el camino en los países de RE2 para la transformación de los fondos de inversión social en ministerios de línea con objetivos que trascienden la respuesta a emergencias o al ajuste estructural de los años 90. Se diseñaron, probaron y afinaron mecanismos e instrumentos para la participación ciudadana en el desarrollo y en la toma de decisiones sobre las inversiones públicas y para una participación responsable de los gobiernos locales, incluyendo el concurso de fondos. Finalmente, se creó y operativizó un fondo para que los gobiernos municipales puedan tener acceso a asistencia técnica y capacitación en temas de desarrollo local, incluyendo el fortalecimiento de su gestión administrativa y financiera. Con esto el FISDL lideró y promovió un proceso que resultó en una aceptación nacional de una nueva forma de trabajo con los socios de los gobiernos municipales.

2.1.2.1

Análisis de indicadores de efecto (outcome)

2.1. US \$5 millones reorientados para responder a la emergencia del terremoto de enero 2001:

A raíz del terremoto y a solicitud del GOES el Banco hizo las siguientes transferencias entre categoría para que el PDL financiara acciones de reconstrucción:

US \$3 millones del componente 1, “fondo de mantenimiento”,

US \$2 millones del componente 1, “fondo de conocimientos” y

US \$4.5 millones del componente 2: proyectos de infraestructura social y económica

Los fondos se utilizaron principalmente en la construcción de albergues temporales en sitios permanentes y remoción de escombros. La reorientación de fondos no afectó negativamente la consecución del objetivo de desarrollo del PDL; al contrario, contribuyó a mejorar las capacidades de actores locales porque fueron los gobiernos municipales

quienes recibieron fondos y materiales, identificaron a la población beneficiaria, distribuyeron los beneficios, establecieron e implementaron registros y otras formas de control y rindieron cuentas al FISDL utilizando, para todas las actividades, los instrumentos, mecanismos y formularios diseñados para la ejecución de los componentes originales del PDL. El entonces Presidente del FISDL resumió la experiencia como sigue: *“A consecuencia del terremoto de enero 2001, los gobiernos locales tuvieron que lanzarse al agua con el tema del manejo y justificación de fondos al FISDL, aunque no se sintieran que estaban listos. Todos se lanzaron, algunos con empujoncitos, y la gran mayoría logró flotar y hasta nadar. Unos cuantos dieron patadas para mantenerse a flote pero ninguno se ahogó.”*

Además, la infraestructura construida con los fondos reorientados permitió a la población beneficiaria quedarse en sus locales propios y no migrar a campos de refugiados. Lograron resolver el problema de vivienda de forma rápida, dedicar su atención a resolver otros problemas de la emergencia y reinsertarse en la vida económica y social de sus comunidades a medida que ésta se reestablecía. Por tanto, se puede argumentar que con la vivienda temporal los beneficiarios re establecieron parcialmente sus condiciones de vida y mantuvieron, también parcialmente, sus oportunidades de desarrollo. Para más detalle, por favor consultar el PCR del Programa de Apoyo a la Reconstrucción por Emergencia Posterior al Terremoto del 13 de Enero de 2001, ES-0148, CP 1310/OC-ES.

Quizás el único aspecto un tanto contraproducente de la reorientación de recursos para atender la emergencia fue el hecho de haber suprimido el “fondo de mantenimiento”. Los desafíos de mantenimiento preventivo y correctivo de las obras de infraestructura en el nivel local, documentados y analizados en varias otras secciones del PCR del PDL, ya se habían manifestado en enero de 2001. Al reorientarse los recursos de esta actividad el ejecutor tuvo un desafío más que enfrentar. Posiblemente el Banco envió un mensaje contradictorio al ejecutor al aprobar la reorientación de estos recursos.

4. Infraestructura:

Inversiones en poblaciones según quintil de pobreza del municipio

Quintil de Pobreza del Municipio	Número de obras	Porcentaje de Obras	Número de Beneficiarios	Monto en US \$	Proporción del monto total
1 (más pobre)	303	35.4	350,370	8,807,770	32.8
2	253	29.6	397,235	7,641,690	28.4
3	222	26.1	373,845	5,893,743	21.9
4	53	6.2	80,730	3,871,281	14.4
5	23	2.7	14,672	672,187	2.5
Total	854	100	1,216,942	26,886,671	100

Aunque en los quintiles 4 y 5 la mayoría de las inversiones se realizaron en las zonas urbanas, en total la mayoría de las inversiones se realizaron en zonas rurales, donde habita la población más pobre de esos municipios. El Anexo 5.5.2 del memo del ejecutor

muestra el número de proyectos de infraestructura por localización rural/urbana por quintil de pobreza.

2.1.2.2

Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

2. A manera de inferencia, el Índice de Desarrollo Humano de ES por departamento, elaborado por el PNUD¹, muestra cómo el índice mejoró entre 1999 y 2002 en los departamentos más afectados por los terremotos de 2001. Con los US \$5.026 millones del préstamo 1067/OC-ES que financió el PDL, aunado a los US \$40 millones invertidos por el Banco a través de dos programas de emergencia (CPs 1310/OC-ES y 1315/OC-ES), ambos ejecutados por el FISLD, podemos argumentar que se contribuyó a mejorar los índices post terremotos en los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonete, La Libertad, San Salvador y Usulután.

Depart.	Ahuachap	Sta Ana	Sonsonate	La Lib	Sn Salv	Usulután
IDH 1999	.635	.690	.670	.730	.760	.655
IDH 2001	.650	.710	.700	.750	.770	.690

2.1.2.4

Análisis de los supuestos (de productos a efectos)

1. Para comprender los supuestos es menester hacer notar, primero, que el diseño del PDL anticipó las tendencias del país en materia de descentralización y desarrollo municipal y definió dos componentes y varios instrumentos de ejecución para permitir al FISDL ser el protagonista de estas tendencias. El programa fue diseñado para contribuir a un esfuerzo institucional del FISDL en el campo del desarrollo local. En retrospectiva, el FISDL fue capaz de gerenciar un proceso de cambio profundo y rápido con apoyo del PDL y ubicarse, a finales de 2003, en el umbral de una segunda generación de procesos participativos locales. En este contexto, los efectos directos del PDL serán factibles y sustentables en la medida que se den, por lo menos, las siguientes condiciones. (i) Se clarifica el marco institucional estatal del desarrollo local y la división de responsabilidades entre por lo menos, el FISDL, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEMU), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y la Secretaría Técnica de la Presidencia. (ii) Se clarifica la división de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales para el mantenimiento de las obras de infraestructura; (iii) Se mantiene la relación entre el gobierno municipal y su población y el grado de participación comunitaria efectiva en los PPP y en el mantenimiento de proyectos de infraestructura; (iv) Se fortalece la capacidad instalada de los gobiernos municipales para genera recursos para, planificar, realizar y/o contratar el

¹ Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003: Desafíos y opciones en tiempos de globalización. San Salvador: PNUD. 2003. Pp. 38.

mantenimiento preventivo y correctivo de las obras de infraestructura; (v) Se mantiene un clima de estabilidad social y de voluntad política conducentes a los procesos de planificación participativa local, especialmente durante el período de transición gubernamental a mediados de 2004; (vi) Se mantienen las condiciones macroeconómicas para la implantación de las políticas económicas y sociales que apoyen el desarrollo local y los procesos de descentralización.

2.1.2.11

Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

Es ilustrativo de las diferencias de percepción y énfasis sobre la naturaleza y los objetivos del PDL entre el ejecutor y el Banco que en el Memo del Ejecutor no aparecen referencias o alusiones a los objetivos de desarrollo del Programa. A lo largo de la ejecución del PDL el Banco sostuvo un diálogo casi constante con el ejecutor sobre la importancia de enfocar en los objetivos de desarrollo, en el apoyo a procesos de desarrollo local participativo y en el uso de los fondos del componente 1 como un vehículo para apoyar dichos procesos, no como un fines en sí mismos. El énfasis que el ejecutor le dio a la construcción de infraestructura local sobre los procesos locales se discute en otras secciones del PCR.

2.2 Análisis de la implementación

2.2.1.1

Elementos para monitoreo y evaluación

Se hace necesario explicar las siguiente calificaciones de la tabla que aparece en las páginas 12 y 13 del memo del Banco:

1. El PDL se diseñó entre 1996 y 1997, cuando el Banco no había entrado al período de desarrollo institucional que actualmente disfruta con relación a la efectividad de desarrollo, seguimiento y evaluación científica de sus operaciones. Por tanto, el equipo de proyecto opina que los ítems 7 y 8 de la tabla, referentes al establecimiento de líneas de base, no aplican a esta operación.
2. El diseño del PDL contempló la descentralización del ciclo de proyectos a los gobiernos municipales, incluyendo la toma de decisiones sobre las inversiones y sus respectivas adquisiciones. Por tanto, para los ítems 11 y 12 de la tabla, es necesario aclarar que la calidad de los elementos de plan de adquisiciones y plan de inversiones, al momento de iniciar la ejecución, eran suficientemente detallados y adecuados, dado que no se podía, en ese momento anticipar los resultados de los PPPs municipales en términos de prioridades de inversión, obras y adquisiciones.

2.2.1.2

Análisis de los factores críticos del diseño

Con relación al primer párrafo de esta sección, vale recalcar que el diseño del PDL se basó en las evaluaciones del desempeño de operaciones anteriores del Banco ejecutadas por el FIS de ES y en un análisis de capacidad institucional. La información derivada de estos ejercicios permitió identificar prioridades para la definición de los componentes, especialmente del subcomponente de fortalecimiento institucional, e introducir ajustes al diseño del PDL, tanto durante la etapa de diseño como durante la ejecución.

2.2.1.7

Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)

1. Con relación al formato del informe semestral de avance acordado entre el Banco y el ejecutor en 2003, a continuación un índice anotado de este formato:

Introducción

Este formato es un modelo general para la preparación del informe semestre de avance. El ejecutor necesita conocer la última versión del ISDP de la operación y haberla discutido con el especialista del Banco para poder preparar el informe en este formato. Al igual que el ISDP, el formato que sigue requiere que cada problema identificado durante la ejecución del último semestre tenga un plan de acción asociado, estableciendo claramente las medidas a ser tomadas para solventar los inconvenientes, el cronograma, los mecanismos para su implantación y seguimiento y los responsables.

I. Estado Actual y Perspectivas.

A. Progreso en la Ejecución de la Operación.

1. *Componentes: Para cada uno de los componentes del ISDP, analizar el estado de avance (en términos de cantidad, calidad y tiempo) de los indicadores claves de desempeño considerados. Indicar si se prevé que los componentes serán completados en la fecha prevista o si hay retrasos con relación a metas intermedias. Indicar si se prevé prorrogar el plazo para desembolsar la operación y por cuánto tiempo y si eso puede afectar el objetivo de la operación.*

2. *Supuestos: (i) Para cada uno de los componentes del ISDP, analizar la probabilidad de cumplimiento de los supuestos claves relacionados con su implementación. (ii) Caso sea pertinente, considerar el cumplimiento de las condiciones contractuales que están relacionadas a los supuestos. Identificar acciones para aumentar la probabilidad de cumplimiento de los supuestos. Listar los eventos principales que han impactado positiva o negativamente en el cumplimiento de los supuestos.*

B. Logro de los Objetivos de Desarrollo.

1. *Perspectivas: Describir el grado y la probabilidad de logro del objetivo de desarrollo establecido en el ISDP como resultado o impacto específico de la ejecución de cada uno de los componentes. Utilizar objetivos intermedios y cualquier otra información disponible que permita establecer el progreso para alcanzar el objetivo de desarrollo.*

2. *Indicadores Claves: Analizar el estado de cumplimiento de cada uno de los indicadores claves de desempeño considerados en el ISDP para los objetivos de desarrollo. Indicar, para cada uno de ellos, el progreso alcanzado a la fecha en términos de cantidad, calidad y tiempo y la probabilidad de alcanzarlos en el futuro.*

3. *Supuestos: Analizar cada uno de los supuestos claves relacionados con el alcance del objetivo de desarrollo de la operación. Describir el progreso alcanzado a la fecha del informe y*

comentar si será cumplido como requerido. Indicar en forma resumida los principales eventos que están impactando favorable o negativamente el cumplimiento de estos supuestos.

II. Ejecución del Programa: Avances, Logros y Problemas

A. Evaluación de Medio Término: Indicar si se prevé efectuar evaluaciones de medio término. En el caso de que alguna ya haya sido realizada, indicar los resultados de esta evaluación y las medidas que se están considerando a fin de implementar las recomendaciones.

B. Reformulaciones: Indicar si la operación fue materia de reformulaciones o de reestructuraciones con fecha posterior a la aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo. Las transferencias significativas de recursos entre categorías de inversión también deben ser comentadas.

C. Cumplimiento de Requisitos Financieros.

1. Realizar un cuadro que muestre inversiones acumuladas al cierre del período anterior, durante el presente período, y al cierre del mismo, por categorías de inversión y por fuente de fondos.

2. Elaborar un cuadro que muestre por categorías de inversión y fuente de recursos, el monto presupuestado, las inversiones realizadas a la fecha del informe y las pendientes de realizar; en el caso que corresponda se deberán explicar las causas que motivaron las diferencias y enviar un plan de acción para superarlas. Adicionalmente, indicar el costo actualizado de la operación y comentar futuras variaciones, si fuera del caso.

3. Comentar sobre la disponibilidad de recursos de contrapartida local, cumplimiento del *pari-passu* y sobre atrasos en la programación de desembolsos, si los hubiera. En el caso que corresponda remitir un plan de acción para superar los problemas.

4. Comentar sobre la presentación oportuna o no de los estados financieros auditados y sobre las acciones que se están desarrollando en caso de que existiesen demoras. Además, comentar sobre las actividades que se están realizando a fin de resolver las observaciones efectuadas por los auditores externos, internos y visitas contables-financieras efectuadas por el Banco.

5. Analizar el comportamiento en cuanto a la antigüedad del fondo rotatorio; revisar y comentar sobre la oportunidad y calidad de la conciliación de dicho fondo.

D. Cláusulas Contractuales: Analizar el estado de cumplimiento de cláusulas y artículos contractuales en el período. Indicar las acciones que se han previsto para superar las situaciones de incumplimiento y las perspectivas de cumplimiento de las cláusulas de futuro vencimiento.

E. Adquisiciones: Presentar un listado de los contratos previstos en la operación, de los firmados a la fecha del informe, de los que se encuentran en negociación y de los futuros a licitarse. El listado debe prepararse considerando: tipo de licitación (internacional/local), número y nombre de la licitación, estado de aprobación, componente de la operación, etc. Presentar un cronograma físico-financiero actualizado de la operación.

F. Aspectos Administrativos: Indicar las acciones importantes que se han implementado o se piensan implementar en el campo de la administración de la operación, tales como: mejoramiento de sistemas y métodos de trabajo, reorganizaciones, reforzamiento institucional de la unidad ejecutora, reclutamiento de persona y creación de unidades especiales.

G. Mantenimiento: Comentar y mostrar evidencia sobre el estado de las obras, los equipos y los vehículos adquiridos con recursos del Banco y sobre el plan de mantenimiento en ejecución.

H. Aspectos Ambientales: Para aquellas operaciones clasificadas como de impacto ambiental significativo, describir las acciones desarrolladas a fin de minimizar este impacto de acuerdo a lo convenido con el Banco.

III. Lecciones aprendidas

Describir las lecciones aprendidas o buenas prácticas que pudieran ser beneficiosas en las etapas de preparación/análisis, diseño, ejecución u organización de nuevas operaciones a ser financiadas por el Banco.

IV. Plan de Acción para Solventar Problemas

A. Presentar las dificultades más importantes que afectan la normal ejecución de la operación, la implementación de los componentes, el cumplimiento de los supuestos y el alcance del objetivo de desarrollo.

B. Para cada problema importante, indicar la acción requerida para remediar la situación. Para cada acción proponer la entidad responsable, la fecha límite en que la acción debe ser implementada y los mecanismos de seguimiento de estas acciones.

3. En relación con la ejecución del componente de reconstrucción por emergencia, el Banco decidió incluir este componente en la auditoría operativa y financiera concurrente del Programa de Apoyo a la Reconstrucción por Emergencia Posterior al Terremoto del 13 de Enero de 2001 (ES-0148, CP 1310/OC-ES). Esta decisión fue acertada: contribuyó significativamente a una efectiva supervisión y monitoreo del desempeño del componente y a un rápido desembolso.

2.2.3.2

Identificación de factores positivos para obtener los productos

Con relación a los factores 1 y 2 de la sección 2.2.3.2 del Memo del Banco, la coordinación de donantes fue, durante la primera mitad del período de ejecución, una función que realizó casi exclusivamente el ejecutor. Además de contar con un grupo consultivo para el desarrollo local, en el cual los donantes participaron como observadores, el ejecutor gestionó fondos de varias fuentes con un solo propósito en mente y los invirtió de manera tal que no hubiese duplicación de esfuerzos ni en actividades ni en áreas geográficas.

Por su lado el Banco participó activamente, especialmente durante la segunda mitad de la ejecución, en la mesa de coordinación de donantes en desarrollo local. En este espacio de diálogo y discusión el Banco y otros cooperantes intercambiaron información sobre sus respectivas estrategias en el tema y sobre los programas que apoyaban, a través del FISDL y de otros actores. Finalmente, de forma bilateral, el Banco mantuvo vínculos de intercambio con las otras tres instituciones que prestaban más apoyo a proyectos de desarrollo local: la USAID, la GTZ y la KFW.

2.3 Análisis de sostenibilidad

2.3.1.2

Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país

2. Criterios mínimos de planificación participativa: Los seis criterios mínimos consensuados y adoptados a nivel nacional son:

- (i) Institucionalización del proceso de planificación participativa: presencia de condiciones básicas que aseguren la institucionalidad de un proceso sostenido, democrático, estratégico y concertado a nivel local.
- (ii) Equidad social y de género: condiciones básicas que permitan asegurar que el proceso de participación está brindando igualdad de oportunidades y derechos a mujeres y hombres, priorizando acciones que estimulen la participación de la mujer en las decisiones locales. También se refiere a la asignación prioritaria de los recursos de inversión municipal hacia la atención de poblaciones más desfavorecidas o con necesidades básicas insatisfechas.
- (iii) Corresponsabilidad ciudadana: Se refiere al nivel de corresponsabilidad (co gestión) asumida por los ciudadanos frente a las autoridades municipales, con respecto a cada una de las etapas del proceso de gestión del desarrollo municipal: planeación, financiamiento, ejecución y mantenimiento de los proyectos específicos.
- (iv) Transparencia en la gestión y ejecución: presencia de instrumentos básicos que aseguren una visibilidad total y pública respecto a los alcances jurídicos, operativos y financieros que se presentan en cada una de las principales fases de la gestión municipal: decisiones, acciones y asignación de recursos.
- (v) Complementaridad y alianzas estratégicas: complementación de los aportes públicos y privados de carácter nacional y local, mediante el establecimiento de alianzas estratégicas con diferentes actores locales, nacionales e internacionales.
- (vi) Sostenibilidad de la gestión local: El Plan de Desarrollo Participativo considerará en forma equilibrada las tres dimensiones de la sustentabilidad del desarrollo: económico, social y ambiental.

Un análisis del FISDL de los datos de la línea basal (2002) sobre los criterios mínimos de PPP en 124 municipios muestra que mientras más pobre es el municipio más débil es su PPP medido a través de la fortaleza de los criterios básicos: los municipios en el quintil más bajo de ingresos consistentemente muestran los puntajes promedio más bajos para todos los criterios mientras que los municipios en el quintil de ingresos más altos muestran los puntajes promedio más altos para los mismos. Los criterios más débiles son los de equidad, corresponsabilidad y transparencia. El memo del ejecutor proporciona más información al respecto.