



Informe de Evaluación Final

PROGRAMA DE DESARROLLO Y GESTIÓN MUNICIPAL (PDGM IV)

Contrato de Préstamo BID 1489/OC-UR

31 Julio de 2011

El presente informe ha sido elaborado por Juan Carlos Aguilar Perales, Bruno Giussani Salinas, Jaime Paredes Verástegui y Marco Zapata Cusicanqui. Las opiniones expresadas en este documento son las de los consultores y, por tanto, no reflejan necesariamente la opinión oficial de la OPP o el BID.

INDICE GENERAL

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCION.....	9
1.1. Marco de Referencia para la Evaluación.....	10
1.2. Descripción del Programa.....	11
1.3. El Contexto de la Descentralización y la Ejecución del PDGM IV	19
1.3.1. Los Primeros Pasos de la Descentralización.....	19
1.3.2. Antecedentes del Programa	20
1.3.3. El contexto político/institucional del PDGM IV	21
1.3.4. Contexto Económico	25
1.3.5. El PDGM IV entre los Programas de la OPP.....	31
II. EVALUACION DEL PROGRAMA	34
2.1. El Desempeño del PDGM IV	34
2.1.1. Evolución Financiera del Programa	34
2.1.2. Evolución de la cartera de proyectos de Fortalecimiento Institucional	37
2.1.3. Evolución de la cartera de proyectos de Inversión Departamental	43
2.1.4. Distribución de recursos del programa entre GDs	47
2.2. Análisis del Componente de Desarrollo del Sector.....	50
2.3. Análisis del Componente de Fortalecimiento Institucional	54
2.3.1. Pertinencia de los proyectos de Fortalecimiento Institucional.....	55
2.3.2. Eficacia de los proyectos de Fortalecimiento Institucional	56
2.3.3. Eficiencia de los proyectos de Fortalecimiento Institucional	57
2.3.4. Sostenibilidad de los proyectos de Fortalecimiento Institucional.....	60
2.4. Análisis del Componente de Inversiones.....	62
2.4.1. Pertinencia de los Proyectos de Inversión	63
2.4.2. Eficacia de los Proyectos de Inversión	64
2.4.3. Eficiencia en los Proyectos de Inversión.....	65
2.4.4. Sostenibilidad y Calidad de los Proyectos de Inversión	67
2.5. Análisis de los Principales Instrumentos de Gestión del Programa	68
2.5.1. El Reglamento Operativo del Programa	68
2.5.2. Apuntes sobre el Marco Lógico del Programa	70
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
3.1. Conclusiones	77

3.1.1.	Conclusiones Principales de la Evaluación	77
3.1.2.	Conclusiones Generales	81
3.2.	Lecciones Aprendidas.....	86
3.3.	Recomendaciones	89
3.3.1.	Recomendaciones de Corto Plazo	89
3.3.2.	Recomendaciones para una Próxima Operación	91

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1.2.1: Asignación Inicial de los Recursos del Programa por Componente, en US\$
- Cuadro 1.2.2: Asignación de los Recursos del Programa por Componente luego de las Modificaciones del 2007, en US\$
- Cuadro 1.2.3: Ultima Asignación de los Recursos del Programa por Componente, en US\$
- Cuadro 2.1.1: Evolución Financiera del Programa al 31 de Marzo de 2011, US\$
- Cuadro 2.1.2: Proyectos por Área, Sub área y Temática. Número y monto financiado
- Cuadro 2.1.3: Financiamiento de Proyectos Departamentales de FI por Monto (\$U) y Número
- Cuadro 2.2.1: Estudios y talleres propuestos originalmente para el sub-componente de Marco Sectorial
- Cuadro 2.2.2: Actividades propuestas originalmente para el sub-componente de Fortalecimiento de UDM
- Cuadro 2.3.1: Proyectos Elegidos para la Muestra de Fortalecimiento Institucional
- Cuadro 2.4.1: Proyectos de la Muestra del Componente Inversiones
- Cuadro 2.4.2: Tiempos Insumidos en el Ciclo de los Proyectos de Inversión, en Días Calendario
- Cuadro 2.4.3: Tiempo Total Promedio para el Ciclo de Proyectos de Inversión, en Días Calendario
- Cuadro 2.5.1: Marco Lógico del Programa en la Evaluación Final

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1.3.1: El Contexto Político Institucional del PDGM IV, 2004-2011
- Figura 1.3.2: PDGM IV Evolución de la Aprobación de Proyectos, 2004-2011
- Figura 1.3.3: Evolución real de los Ingresos y Gastos de los GDs del Interior, 2003-2009
- Figura 1.3.4: Evolución de los Ingresos Departamentales por tipo de Ingreso, 2003-2009
- Figura 1.3.5: Participación promedio en los Ingresos Departamentales por tipo de Ingreso, 2003-2009
- Figura 1.3.6: Participación promedio en los Ingresos Departamentales por GDs, 2009
- Figura 1.3.7: Evolución de los Egresos Departamentales por categoría de Gasto, 2003-2009
- Figura 1.3.8: Evolución promedio de los Egresos Departamentales por categoría de Gasto, 2003-2009
- Figura 1.3.9: Participación promedio en los Egresos Departamentales por GDs, 2009
- Figura 1.3.10: El PDGM IV, FDI y Uruguay Integra: Recursos comprometidos, 2006-2010
- Figura 1.3.11: El PDGM IV, FDI y Uruguay Integra: Asignación promedio por proyecto, 2006-2010
- Figura 1.3.12: El PDGM IV y FDI: Asignación total para proyectos de inversión, 2006-2010
- Figura 1.3.13: El PDGM IV y FDI: relación promedio, 2006-2010
- Figura 2.1.1: Evolución Acumulada del PDGM IV, Aprobación y Ejecución de Proyectos, 2004-2011
- Figura 2.1.2: Evolución Trimestral del PDGM IV, Aprobación y Ejecución de Proyectos, 2004-2011

- Figura 2.1.3: Evolución Trimestral del Componente de Inversiones, Aprobación y Ejecución de Proyectos, 2004-2011
- Figura 2.1.4: Evolución Trimestral del Componente de Fortalecimiento Institucional, Aprobación y Ejecución de Proyectos, 2004-2011
- Figura 2.1.5: Número de Proyectos Aprobados por Año y Acumulado
- Figura 2.1.6: Comparación entre la cantidad de recursos comprometidos y desembolsados anualmente
- Figura 2.1.7: Situación por etapa de los Proyectos de Fortalecimiento a la Gestión Departamental
- Figura 2.1.8: Financiamiento y Número de Proyectos por Departamento
- Figura 2.1.9: Cantidad de Proyectos de Inversión por Departamento
- Figura 2.1.10: Montos de los Proyectos de Inversión por Departamento
- Figura 2.1.11: Cantidad de Proyectos de Inversión por Sector Elegible
- Figura 2.1.12: Montos de Inversión por cada Sector Elegible
- Figura 2.1.13: Costo promedio de los Proyectos de Inversión, según Sector Elegible
- Figura 2.1.14: Cantidad y Porcentaje de Proyectos Según Estado
- Figura 2.1.15: Porcentajes de Montos Ejecutados o por Ejecutar, según Estado
- Figura 2.1.16: Cantidad de Proyectos según su Localización en los Departamentos
- Figura 2.1.17: Distribución de la Inversión, según localización en los Departamentos
- Figura 2.1.18: Ganancia o pérdida de GDs entre recursos propuestos y compromisos ejecutados
- Figura 2.1.19: Asignación per cápita y variación en la asignación respecto al promedio nacional
- Figura 2.3.1: Tiempos Parciales Transcurridos entre Hitos de los Proyectos
- Figura 3.3.1: Estructura propuesta para un nuevo programa

ÍNDICE DE ANEXOS

- Anexo I: Índice de Distribución entre Departamentos de la Asignación del Presupuesto Nacional
- Anexo II: Lista de Entrevistas
- Anexo III: Documento Guía de Entrevistas
- Anexo IV: Fichas de Evaluación de las Muestras de Proyectos de la Evaluación
- Anexo V: Listado de los Proyectos del Programa
- Anexo VI: Evaluación de los Indicadores del Marco Lógico del Programa
- Anexo VII: Presentación Realizada en el Taller de Devolución del Informe de Evaluación Final. 15 de julio de 2011
- Anexo VIII: Lista de Participantes en el Taller de Devolución del Informe

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
APT	Área de Políticas Territoriales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CI	Congreso de Intendentes
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
DIPRODE	Dirección de Proyectos de Desarrollo
DNC	Dirección Nacional de Catastro
FA	Frente Amplio
FDI	Fondo de Desarrollo de Interior
FI	Fortalecimiento Institucional
GD	Gobierno Departamental
GDs	Gobiernos Departamentales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MTOP	Ministerio de Transportes y Obras Públicas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Obras de Saneamiento del Estado
PAII	Plan de Acción Institucional e Inversiones
PDM III	Programa de Desarrollo Municipal III
PDGM IV	Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
POM I	Programa de Obras Municipales I
POM II	Programa de Obras Municipales II
RO	Reglamento Operativo
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UDM	Unidad de Desarrollo Municipal

RESUMEN EJECUTIVO

El 22 de diciembre de 2003, el Gobierno de Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo firmaron un contrato de préstamo por US\$ 75.000.000 para la implementación del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV (PDGM IV). Estos recursos estaban destinados a apoyar la formulación e implementación de las políticas de descentralización y desarrollo regional, establecer incentivos y apoyar medidas para fortalecer la gestión de los GDs, así como atender sus necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico en los departamentos del interior, de forma eficiente y focalizada. A los efectos de cumplir con estos objetivos, el Programa se organizó alrededor de tres componentes: i) Desarrollo del Sector, ii) Fortalecimiento de la Gestión Departamental y iii) Inversiones Departamentales. La asignación última de recursos entre estos componentes se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Última Asignación de los Recursos del Programa por Componente, en US\$

Componentes	BID	Local	Total	% Total
1. Desarrollo del Sector	770.000	210.000	980.000	1,3%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	8.810.000	1,398.638	10.208.638	13,6%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	43.840.000	11.741.362	55.581.362	74,1%
4. Administración del Programa	2.180.000	1.170.000	3.350.000	4,5%
5. Costos Financieros	4.400.000	480.000	4.880.000	6,5%
TOTAL	60.000.000	15.000.000	75.000.000	100,0%
Porcentaje por fuente de recursos	80%	20%	100%	

Fuente: UDM, 2011

Al 31 de marzo de 2011, después de más de siete años de ejecución, el Programa había logrado aprobar proyectos, para los tres componentes identificados, por el 99,6% de los recursos disponibles. La ejecución financiera, en ese mismo periodo, alcanzaba a 88,6% del total de recursos del Programa dispuestos para la ejecución de proyectos y 90,4%, si se incluyen los gastos administrativos. El detalle del desempeño financiero del Programa se muestra en el cuadro siguiente:

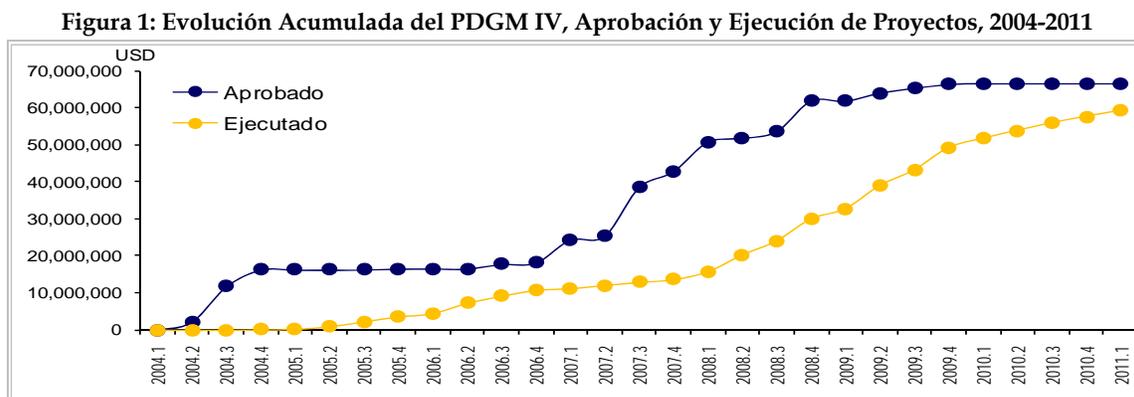
Cuadro 2. Evolución Financiera del Programa al 31 de Marzo de 2011, en US\$

Componentes	A Total	B Aprobado	C Ejecutado	B/A	C/A
1. Desarrollo del Sector	980.000	819.852	693.109	83.7%	70.7%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	10.208.638	10.086.424	9.449.031	98.8%	92.6%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	55.581.362	55.581.362	49.020.670	100.0%	88.2%
Sub Total	66770.000	66.487.638	59162.810	99.6%	88.6%
4. Administración del Programa	3.350.000	4.198.696	4.198.696	%125.3	125.3%
TOTAL	70.120.000	70.686.334	63.361.506	100.8%	90.4%

Fuente: UDM, 2011

Con estos recursos el PDGM IV financió la preparación, desarrollo e implementación de 123 proyectos, 56 de los cuales fueron proyectos de inversión y 67 proyectos de fortalecimiento institucional, además de varios estudios y talleres sobre propuestas ligadas al apoyo al proceso de descentralización en el país.

La figura siguiente muestra la aprobación y ejecución acumulada de recursos para proyectos de inversión, fortalecimiento institucional y desarrollo del sector entre 2004 y el primer trimestre de 2011 (no incluye gastos administrativos).



Fuente: UDM, 2011

Acá se aprecia que, luego de un primer impulso inicial en el año 2004, la aprobación de proyectos se estancó en los años 2005 y 2006, como resultado del proceso de reorientación del Programa. La tendencia cambia positivamente entre los años 2007 y 2009, periodo en que se experimenta fuerte actividad de aprobación de proyectos. La ejecución de los recursos del PDGM IV mantiene un rezago aproximado de un año con relación a la aprobación de proyectos y muestra una trayectoria incremental más gradual, aunque con un aumento notorio de ritmo entre 2008 y 2009. A partir de 2010, el ritmo de ejecución se reduce nuevamente.

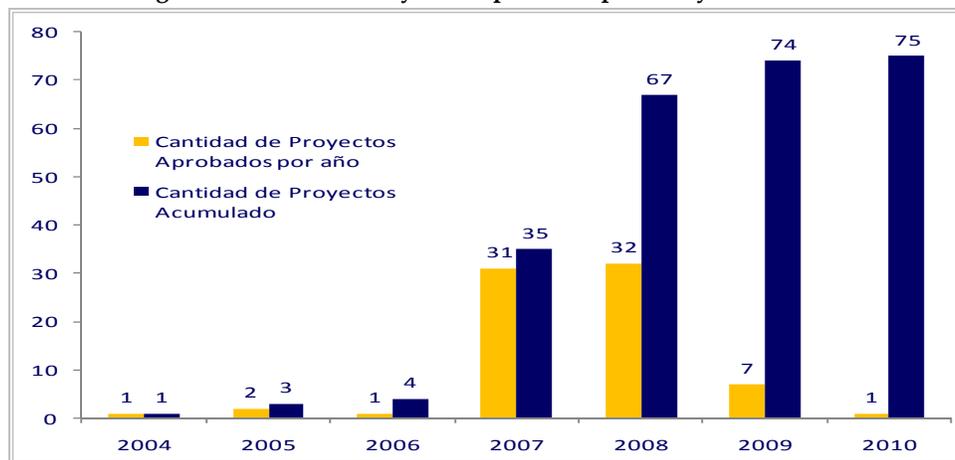
Proyectos de Fortalecimiento Institucional

El PDGM IV aprobó la ejecución de 75 proyectos o estudios para el fortalecimiento de la gestión departamental, de los cuales 63 proyectos corresponden a la cartera ejecutados o en ejecución en diferentes departamentos, 4 proyectos beneficiaron a todos los departamentos y 8 proyectos inicialmente aprobados, fueron desestimados por los GDs por distintos motivos. Esto nos deja con 67 proyectos efectivamente financiados.

La Figura 2 muestra el número de proyectos aprobados anualmente durante la ejecución del Programa. En los primeros dos años de funcionamiento del Programa, el componente se concentró en proyectos que pudieran beneficiar a todos los GDs. Luego vino la etapa de reformulación del Programa entre los años 2006 y 2007, buscando que los GDs accedan al financiamiento en función a su propia demanda. Como efecto de estos cambios en los años

2007 y 2008 se compromete el 84% total de proyectos aprobados en el Programa. En 2009 y 2010 se continúa aprobando proyectos, aunque a un ritmo menor, con los remanentes financieros del componente.

Figura 2: Número de Proyectos Aprobados por Año y Acumulado



Fuente: UDM, 2011, Elaboración Propia

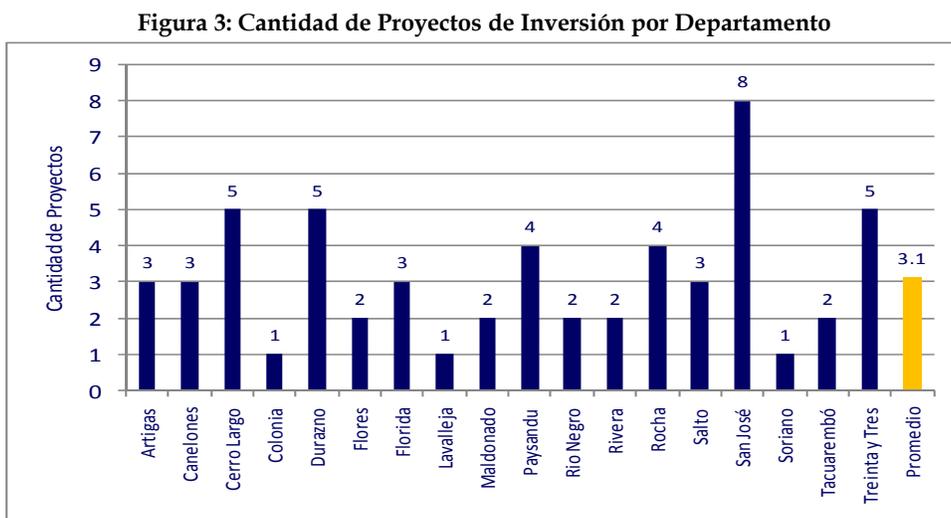
La ejecución de recursos de todo el componente, al 31 de marzo de 2011, alcanzó a US\$ 9.310.000. La mayor parte de la ejecución de recursos se dio entre los años 2008 al 2010.

Los proyectos de FI fueron agrupados en dos áreas de fortalecimiento: *Gestión Interna*, entendida como “las acciones de mejora para un funcionamiento eficaz, eficiente y transparente de las organizaciones, orientado al logro de resultados basados en su misión y visión institucional” y *Desarrollo Institucional y Territorial*, donde se llevan a cabo: “acciones de apoyo a las instituciones para aumentar su capacidad de conducción política, modernizar la gestión pública y facilitar la gobernabilidad democrática; así como acciones para mejorar la formulación, implementación y evaluación de políticas tendientes al desarrollo integral del departamento”.

La situación actual de los proyectos muestra que de los 67 proyectos del componente, 35 proyectos han terminado de ejecutarse y 32 se encuentran en plena ejecución. Dada la característica principal de asignación de recursos del componente (por demanda), no se contó con un criterio predefinido de distribución de recursos a los distintos Departamentos. Las Intendencias más beneficiadas con el financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional (FI) fueron las de Rocha (17,3% del financiamiento total), Canelones (11,9%) y Salto (9%). En términos de número de iniciativas de fortalecimiento financiadas se destaca también Rocha, donde se financiaron nueve iniciativas, ocho en Treinta y Tres y seis en Paysandú. El monto promedio de cada iniciativa de FI es de \$U 2.320.000.

Proyectos de Inversión

Este componente fue el que arrancó primero y acumuló en los primeros años, la mayor parte de la ejecución de proyectos preparados y ejecutados por las Intendencias. En número de proyectos de inversión aprobado y financiado por el Programa fue de 56. La cantidad de proyectos por departamento se puede observar en la Figura 3 a continuación.



Fuente: UDM, 2011

Se puede observar que algunos departamentos (Colonia Lavalleja y Soriano) apenas llegaron a ejecutar un proyecto, mientras que San José ejecutó la mayor cantidad, con 8 proyectos, aunque estos son en su mayoría relativamente pequeños en monto de financiamiento. El resto (14 Intendencias) estuvo cerca del promedio de 3,1 proyectos ejecutados por departamento.

La distribución efectiva de recursos de inversión entre los GDs benefició a departamentos como Rocha, Río Negro y Rivera, que lograron acomodar más proyectos, porque tenían mejor identificadas sus necesidades y planteadas las soluciones técnicas a las mismas. Por el contrario, Salto y Lavalleja fueron los departamentos menos beneficiados con recursos del Programa. El restante de GDs oscila entre un máximo de 20% por arriba o por abajo de su asignación original. El que recibió lo justo fue Cerro Largo. Sin embargo, la asignación real de recursos entre GDs no solo estuvo influenciada por la capacidad institucional de cada una para presentar proyectos ya que, en los periodos de mayor actividad del Programa, los años 2007-2009, el espacio fiscal existente para comprometer recursos estuvo restringido debido a la fuerte demanda que venía desde los GDs por financiamiento. La UDM tuvo que medir el ritmo de acceso de proyectos al PDGM IV, situación que obligó a las Intendencias a priorizar su demanda o esperar a la siguiente ronda para presentar proyectos. Algunas optaron por focalizar sus esfuerzos en un número reducido de proyectos que podían financiarse al momento en que estaban listos, mientras que otras escalonaron la presentación de proyectos en función de la disponibilidad de recursos.

Proyectos de Desarrollo del Sector

Al 31 de marzo de 2011, el componente de desarrollo del sector había aprobado proyectos por un valor de US\$ 819.852, monto equivalente al 83,7% del total de recursos disponibles en el PDGM IV para apoyar estas actividades. Por su parte, la ejecución de proyectos alcanzó a US\$ 693.109 o el 84,5% del total aprobado y el 70,7% del monto final disponible. Quedan por ejecutar hasta el cierre del Programa US\$ 126.743.

El PDGM IV debía apoyar a la OPP en la elaboración de un número de estudios y talleres para orientar las políticas dirigidas a profundizar el proceso de descentralización, mismas que por diferentes motivos no se ejecutaron. Sin embargo, entre los apoyos que si se realizaron debe rescatarse el aporte para la preparación y aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que amplía la descentralización a un tercer nivel de gobierno: el municipal.

Conclusiones

Los principales resultados observados en el Programa y que responden a las preguntas principales de la evaluación se resumen de la siguiente manera:

- a. El PDGM IV hizo una contribución sustantiva a la construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Departamentales (GDs) para la gestión del territorio y el desarrollo regional.
- b. El PDGM IV realizó una contribución significativa al financiamiento de obras prioritarias para el desarrollo urbano y social de las principales ciudades de los diferentes GDs, siendo menos clara la contribución realizada al desarrollo económico local.
- c. La contribución del PDGM IV al objetivo de fortalecer el proceso y la institucionalidad de la descentralización fue más limitada. No se logró proponer, ni definir una agenda propia de investigación para aportar a la reflexión sobre la dirección del proceso, así como tampoco fortalecer su institucionalidad y la política de descentralización.

Otras conclusiones que conviene rescatar de la evaluación son las siguientes:

- d. Los ciclos políticos fueron determinante en el desempeño global del PDGM IV, particularmente las elecciones departamentales de 2005.
- e. El PDGM IV coincide en su ejecución con el proceso de recuperación económica, aspecto que favorece un trabajo armónico entre el gobierno nacional y los GDs.
- f. El gasto departamental en inversión se incrementó de forma significativa en el periodo de ejecución del PDGM IV.
- g. La inestabilidad institucional fue un elemento negativo en el desempeño del Programa.
- h. El trabajo de la UDM es ampliamente valorado y apreciado en el territorio.
- i. La renegociación del contrato de préstamo del PDGM IV hizo más viable la ejecución del Programa.
- j. El Programa logró adecuados niveles de ejecución.

- k. Los incentivos incorporados en la fórmula de asignación de recursos generaron “ganadores y perdedores” entre los GDs. De igual manera, el grado de preparación de los proyectos influyó también en la selección de los “ganadores”.
- l. La asignación efectiva de recursos, medida por distribución per cápita, benefició menos a los GDs más poblados.
- m. El Marco Lógico no fue el instrumento de referencia principal para el seguimiento del PDGM IV.
- n. Los requisitos técnicos exigidos para la aprobación de proyectos de inversión no dificultaron el acceso al Programa, más bien propiciaron mejores proyectos.
- o. El principal cuello de botella en la ejecución del PDGM IV estuvo en el proceso de adquisiciones y contrataciones.
- p. La ejecución del Programa aportó a la creación de un mercado de asistencia técnica especializada en temas de gestión y fortalecimiento de capacidades institucionales en el interior del país.
- q. La ausencia de un sistema de gestión y seguimiento de proyectos hizo más laborioso el trabajo de apoyo a los GDs y limitó el intercambio de información para la toma de decisiones.
- r. Los recursos del FDI fueron complementarios a los del PDGM IV en el financiamiento de proyectos vinculados a soluciones más integrales.
- s. Los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional fueron, por lo general, pertinentes y eficaces, aunque estos últimos fueron afectados por el ciclo político y los cambios que se dieron en los GDs posteriores a las elecciones de 2010.
- t. La eficiencia de los proyectos estuvo limitada, inicialmente, por los requerimientos técnicos para la formulación y aprobación de proyectos, pero posteriormente y de manera más profunda, por los procedimientos y los plazos del sistema de adquisiciones y contrataciones.
- u. La sostenibilidad de los proyectos es alta, para gran parte de los proyectos, aunque seguramente en la medida que se cumplan ciertas condiciones.
- v. Los GDs están en condiciones de asumir más responsabilidades sobre la formulación y gestión de la ejecución de los proyectos, pero no deberían prescindir del apoyo del Programa todavía.

Lecciones Aprendidas

Las principales lecciones aprendidas que se rescatan de la ejecución del Programa son:

- a. Es importante incorporar los ciclos políticos en el diseño de los Programas, intentando contener los costos y beneficios de la operación dentro de una sola gestión de gobierno. Esto es particularmente importante para los proyectos de fortalecimiento institucional, que en general, están ligados a la cultura institucional vigente y son complejos de transferir en su etapa de ejecución entre dos diferentes administraciones.
- b. Incorporar a los potenciales beneficiarios en el diseño del Programa., para generar los espacios de consulta con los beneficiarios que equilibren de manera óptima las

necesidades que se mueven de “abajo hacia arriba” con las prioridades que se orientan de “arriba hacia abajo”.

- c. Focalizar mejor la oferta del Programa en los GDs con menor desarrollo relativo adecuando de alguna manera la fórmula de distribución de recursos
- d. Es necesario pensar en afianzar la sostenibilidad institucional utilizando formas alternativas de abordar el fortalecimiento institucional de los GDs, priorizando, entre otras opciones, el desarrollo de proyectos de cultura organizacional, la construcción de equipos de trabajo, así como aquellos proyectos que estén más enfocados en la institucionalización de nuevos procesos, procedimientos y sistemas de gestión.
- e. Atender la comunicación y difusión positiva de los logros del Programa, como elemento central en la ejecución de una próxima operación con objetivos y alcances similares.
- f. Desarrollar los instrumentos de gestión del Programa antes de iniciar la gestión de proyectos ya que es fundamental generar información consistente, oportuna y fidedigna para la toma de decisiones, limitando la necesidad de realizar cambios en medio camino y permitiendo conservar la memoria institucional.
- g. Separar los roles de gestión del Programa de los roles de seguimiento y evaluación del mismo para asegurar una ejecución más equilibrada de todos los componentes y evitar los posibles conflictos de ser juez y parte.
- h. Mejorar la coordinación de los procedimientos técnicos de acceso a los programas disponibles para el apoyo a la inversión y el fortalecimiento institucional de los GDs.

Recomendaciones

La evaluación permitió identificar dos tipos de recomendaciones, aquellas que se podrían considerar para el corto plazo y que, en parte tienen que ver con el proceso de cierre de la actual operación, y las recomendaciones para operaciones similares futuras.

Las recomendaciones para el corto plazo, emergentes de la evaluación, incluyen:

- a. Asegurar la presencia de capacidades técnicas suficientes en la APT/OPP para acompañar la gestión y realizar el seguimiento de los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional todavía en ejecución.
- b. Sistematizar los proyectos de fortalecimiento institucional como referencia de experiencias (positivas o negativas) para la transmisión de conocimientos y el intercambio de asistencia técnica entre GDs.
- c. Preparar un proyecto de capacitación masiva (“COMPARTIR”) para apoyar la difusión y apropiación de las experiencias positivas del Programa entre los GDs.
- d. Evaluar el sistema de seguimiento de proyectos en elaboración, para asegurar su utilidad para la próxima operación y las demandas de la integración de programas en la OPP.

- e. Implementar un Banco de Proveedores que sirva de guía a los GDs para la contratación de asistencia técnica especializada y con antecedentes calificados de trabajo en los departamentos.
- f. Convocar a la presentación de proyectos de inversión para contribuir a la construcción de un Banco de Proyectos.

Las recomendaciones resultado de la evaluación para el largo plazo son las siguientes:

- g. Dado que las conclusiones de esta evaluación muestran que el PDGM IV tuvo resultados y logros importantes en función de los objetivos acordados entre el BID y la OPP, no alterar significativamente el concepto del PDGM IV para una próxima operación y, por lo tanto, no hacer cambios sustanciales a la lógica y mecanismos de intervención desarrollados durante la implementación del PDGM IV.
- h. Tratar, en lo posible, de aislar la nueva operación de las vicisitudes políticas y mantener su accionar en el plano técnico, con directrices claras sobre su área de acción.
- i. Mantener la cobertura territorial actual del PDGM IV en la próxima operación. Una vez fortalecido el segundo nivel de gobierno, se podría trabajar en el nivel local.
- j. Focalizar el esfuerzo de atención en los GDs de menor desarrollo relativo, modificando para el efecto la fórmula de asignación de recursos.
- k. Dar continuidad a los componentes establecidos en el PDGM IV para consolidar los logros alcanzados con el DGM IV y profundizar sobre temas pendientes.
- l. Dividir el componente de inversión para el desarrollo regional en dos fondos, uno de los cuales sería concursable. El primer fondo, que podría estar constituido con el 75% de los recursos disponibles para **inversiones**, podría orientarse al financiamiento de infraestructura básica de desarrollo urbano en los GDs. El segundo fondo podría constituirse por el restante 25% de los recursos disponibles y dirigirse únicamente a financiar proyectos de “infraestructura de apoyo a la producción”. Estos recursos se asignarían por concurso, para asegurar que solo se financien aquellos que, en el diseño, se muestran con mejor calidad y perspectivas de éxito.
- m. Asignar los recursos de los fondos de inversiones vía convocatorias públicas que se desarrollen durante el periodo de gobierno actual 2010-2014 (respetando de esta forma el ciclo político).
- n. Dividir el componente de fortalecimiento institucional también en dos áreas: una para el fortalecimiento de la institucionalidad para la descentralización, y otra, para la consolidación de capacidades institucionales en los GDs del interior.
- o. Asignar los recursos del componente de fortalecimiento institucional a los GDs vía convocatorias anuales.
- p. Ejecutar el nuevo Programa desde la OPP, a través del Área de Políticas Territoriales (APT), evitando ejecutarse desde una unidad ejecutora paralela, lo que apoyaría a la APT a desarrollar y fortalecer sus capacidades técnicas para cumplir este rol de forma satisfactoria.

INFORME DE EVALUACIÓN FINAL

PROGRAMA DE DESARROLLO Y GESTIÓN MUNICIPAL IV

I. INTRODUCCION

El Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV (PDGM IV) es uno de los principales instrumentos que tiene el gobierno del Uruguay para apoyar el fortalecimiento y desarrollo institucional de los GDs, para reforzar las capacidades institucionales subnacionales, permitiéndoles actuar como agentes de desarrollo en sus territorios, así como para generar un marco para la reflexión, el diseño e implementación de las políticas de descentralización y desarrollo regional en el país.

En los siete años que lleva de operación, el PDGM IV persiguió los siguientes objetivos específicos: (a) desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización y desarrollo regional y local; (b) desarrollar la capacidad institucional de los GDs, incrementando su capacidad de gobierno y de gestión, (c) atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior, de forma eficiente y focalizada.

En razón de la finalización del PDGM IV, prevista para diciembre de 2011 y de la posibilidad abierta para preparar una nueva operación que dé continuidad a la política de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en Uruguay, se ha acordado realizar una evaluación de cierre del Programa que concluye. Así, se ha solicitado que la presente evaluación actualice la evaluación intermedia del Programa, realizada en el segundo semestre de 2008, haciendo especial énfasis en las lecciones aprendidas y en las recomendaciones específicas para orientar una posible nueva operación.

Para este propósito se ha contratado un equipo de consultores que ha realizado esta tarea entre mediados de abril y finales de junio de 2011, tanto en el Uruguay, como en sus sedes de operación. El equipo ha visitado en este periodo diez GDs (Canelones, Florida, Paysandú, Flores, Río Negro, Durazno, Maldonado, Lavalleja, Rocha y Treinta y Tres), donde, además de compartir la experiencia con autoridades¹ y personal técnico de dichas instituciones, ha evaluado una muestra seleccionada de 14 proyectos de inversión (25% del total financiado) y 14 proyectos de fortalecimiento institucional (50% del total financiado). El equipo ha tenido también sesiones de trabajo específicas con seis Intendentes del Interior de país (Tacuarembó, Artigas, Cerro Largo, Río Negro, Rocha y Canelones). La evaluación se ha completado con el análisis de la información recogida de la OPP, MEF, el Congreso de Intendentes, FDI, Uruguay Integra y el BID.

¹ En los GDs de Florida, Paysandú, Río Negro, Maldonado, Lavalleja y Treinta y Tres las reuniones fueron presididas por los propios Intendentes.

1.1. Marco de Referencia para la Evaluación

El objetivo principal de la consultoría ha sido realizar la evaluación técnica de cierre del PDGM IV, intentando destacar los principales resultados alcanzados, las lecciones aprendidas de la ejecución y haciendo recomendaciones específicas que pudieran ser tomadas en cuenta para la ejecución de un futuro Programa. Los objetivos específicos de la evaluación han sido:

- a) **Evaluar los logros alcanzados por el Programa**, analizando los principales resultados alcanzados en el apoyo ofrecido a los GDs para reforzar su capacidad de actuar como agentes de desarrollo en sus territorios, en el marco de las políticas de descentralización y desarrollo regional que se implementan en el país. De manera más específica, la evaluación debía analizar la contribución realizada por el Programa a:
- el desarrollo de mecanismos e instrumentos que apoyan el diseño e implementación de las políticas de descentralización y desarrollo regional en el país;
 - el desarrollo de la capacidad institucional de los GDs para el gobierno y la gestión territorial;
 - la atención de las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior, de forma eficiente y focalizada.

La evaluación de los logros del Programa debería pronunciarse también sobre la “pertinencia” del menú de intervenciones ofrecido y la “efectividad” de la cartera de proyectos aprobados. Finalmente, debería identificar los principales factores internos y externos que incidieron en la implementación del Programa.

- b) **Evaluar la sostenibilidad de las acciones de fortalecimiento institucional e inversiones realizadas**. En particular interesa conocer:
- si los instrumentos de gestión introducidos por el Programa han sido o no institucionalizados;
 - el cumplimiento de los objetivos respecto a la recuperación de costos;
 - la capacidad institucional de los gobiernos departamentales para seleccionar, preparar y ejecutar proyectos, así como para mantener las inversiones y acciones de desarrollo institucional realizadas con el apoyo del Programa;
 - el cumplimiento de los requerimientos técnicos previstos en el Programa (evaluaciones económica, ambiental, técnica, e institucional) y la forma de mejorar su institucionalización en los GDs;
 - la capacidad para cumplir las salvaguardas ambientales y sociales; y
 - la pertinencia y medición de los indicadores del Programa.

c) Identificar las lecciones aprendidas y hacer recomendaciones para una posible operación futura, en particular sobre:

- la cobertura territorial y sectorial del Programa;
- los parámetros de asignación de recursos entre los diferentes departamentos y componentes;
- la eventual inclusión de nuevas áreas de intervención;
- las responsabilidades y arreglos institucionales posibles;
- los posibles mecanismos de ejecución y seguimiento físico y financiero;
- la simplificación de los procedimientos operativos;
- la agilización de trámites y disminución de tiempos del ciclo de proyectos; y
- el análisis de los posibles enfoques para el acceso al financiamiento de proyectos: el basado en condicionalidades y el basado en incentivos a los GDs.

El PDGM IV cuenta también con una evaluación intermedia² realizada durante el segundo semestre del año 2008, la que analizó la cartera vigente de proyectos, la ejecución financiera, e identificó lecciones aprendidas. Dicha evaluación permitió también rescatar y sistematizar las buenas prácticas existentes, identificó los procesos y requisitos técnicos que podían ser sujetos de ajustes/optimización, evaluó los mecanismos y sistemas de apoyo a la ejecución del Programa, y analizó la sostenibilidad de las intervenciones realizadas hasta entonces. La evaluación intermedia realizó también recomendaciones operativas para aplicar en el Programa en el corto y mediano plazo, así como recomendaciones de tipo estratégico para reforzar y dar mayor valor agregado al apoyo que el Programa brindaba a la temática.

1.2. Descripción del Programa

El PDGM IV fue creado para apoyar el fortalecimiento y desarrollo institucional de los Gobiernos Departamentales (GDs), en el marco de las políticas de descentralización y desarrollo regional que se implementan en la República Oriental del Uruguay y tiene como objetivo contribuir a reforzar la situación fiscal de los Gobiernos Departamentales del Interior (GDs) y a mejorar la calidad y eficiencia de prestación de servicios municipales. A través del Programa se buscaba desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización y desarrollo regional, establecer incentivos y apoyar medidas para mejorar el desempeño fiscal y la eficiencia de gestión de los GDs, así como atender sus necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada. A los efectos de cumplir con estos objetivos, el Programa se organizó alrededor de tres componentes: i) Desarrollo del Sector, ii) Fortalecimiento de la Gestión Departamental, y iii) Inversiones Departamentales.

² Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV, Septiembre 2008, Banco Interamericano de Desarrollo.

Desarrollo del Sector

El componente de Desarrollo del Sector tuvo por objetivo desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización. Para cumplir con este objetivo, el componente contaba con los siguientes subcomponentes:

- a) *Marco sectorial*. Este subcomponente financiaría estudios y talleres para analizar el proceso de descentralización del país y para apoyar la formulación de propuestas para avanzar su implementación. Los estudios y talleres incluirían las siguientes áreas temáticas: (i) sistema de transferencias, (ii) reglamentación del FDI, (iii) proyecto de Ley Orgánica Municipal; (iv) delimitación de las materias departamental y local; (v) formas posibles de gobierno a escala local; (vi) modelo de ordenanza tributaria municipal, (vii) sistema de financiamiento municipal, (viii) provisión y administración de servicios locales con la participación del sector privado, (ix) instrumentos para promover la participación en la administración local, (x) instrumentos para la formación de asociaciones entre departamentos para la provisión de servicios, (xi) instrumentos de coordinación intergubernamental, y (xii) estudios de base para el análisis socioeconómico de los proyectos.

- b) *Fortalecimiento de la UDM*. Este subcomponente financiaría actividades en las siguientes áreas: (i) *Análisis y gestión de proyectos*, que financiaría una consultoría para la capacitación de los técnicos de la UDM en formulación, análisis, seguimiento y evaluación de proyectos y para el análisis y la revisión de las Guías de Preparación de proyectos de inversión y fortalecimiento; (ii) *Desarrollo organizacional*, que financiaría una consultoría para revisar la organización interna de la UDM, actualizar sus procedimientos y crear un archivo técnico de proyectos (incluyendo los documentos ambientales); y (iii) *Sistema de información municipal*, que financiaría el diseño e implantación de un sistema de información sobre finanzas y gestión departamental, que incluiría un banco de datos sobre finanzas municipales y un sistema para el seguimiento de proyectos (incluyendo el seguimiento ambiental). Incluiría también la infraestructura necesaria para la intercomunicación de la UDM con las Intendencias y el Congreso de Intendentes, así como el acceso público de la información.

- c) *Fortalecimiento del Congreso de Intendentes*. Este subcomponente financiaría asistencia técnica para la institucionalización de las funciones del Congreso de Intendentes, incluyendo el análisis de la demanda de servicios por parte de las Intendencias, el desarrollo de un plan estratégico, y un plan de auto-sustentabilidad financiera, así como un programa de fortalecimiento institucional, que incluya una reingeniería administrativa y la elaboración de un estatuto constitutivo de la institución.

Fortalecimiento de la Gestión Departamental

El componente de Fortalecimiento de la Gestión Departamental tuvo por objetivo desarrollar instrumentos que mejoren la eficiencia de la gestión de los GDs del interior, a

través de proyectos de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de sus sistemas operativos. Este componente tuvo una modificación importante en la revisión del Programa realizada en el 2007. Antes de esa fecha, las opciones de proyectos estaban restringidas y condicionadas por tres subcomponentes, a saber:

- a) Gestión Municipal, que estaba destinado a las áreas de: (i) gestión tributaria, (ii) gestión financiera; (iii) gestión de compras y patrimonio; (iv) gestión de recursos humanos, (v) gestión territorial; (vi) gestión de digestos municipales, y (vii) atención ciudadana y participación social.
- b) Catastro y Registro, que tenía como objetivo proveer a las Intendencias con un registro único de contribuyentes actualizado, como forma de apoyar sus esfuerzos de recaudación tributaria y recuperación de la morosidad. Para cumplir con este objetivo se considerarían actividades relacionadas con: (i) el universo total de todos los padrones del departamento en materia de Patente de Rodados, Contribución Urbana, Suburbana y Rural; (ii) el propietario del padrón inmobiliario con las direcciones correspondientes; y (iii) las informaciones catastrales referentes a estos padrones.
- c) Capacitación, que tenía como objetivo entrenar aproximadamente 40 funcionarios por Intendencia en temas relacionados con las principales áreas de gestión municipal (finanzas, tributación, adquisiciones, recursos humanos) y en gestión de proyectos de inversión (formulación y análisis de proyectos y supervisión, mantenimiento de obras).

Luego de la renegociación del contrato con el BID en 2007, este componente se redujo de tres a dos subcomponentes y se definió que el acceso a sus recursos sería por demanda, levantándose las restricciones y condicionalidades anteriores. Las nuevas condiciones se describen más adelante.

El subcomponente de *Gestión Municipal* financiaría el diseño y la implementación de procesos y sistemas para mejorar la gestión departamental en las siguientes áreas:

- *Gestión Tributaria*: acciones para mejorar la recaudación departamental mediante el diseño de sistemas integrados de administración tributaria en las siguientes áreas: (i) pre emisión - generación electrónica de los documentos de recaudación (carnés, facturas); (ii) recaudación y cobro; y (iii) fiscalización tributaria.
- *Gestión Financiera*: acciones para mejorar la programación presupuestaria, controlar los gastos públicos, centralizar la información sobre la gestión financiera y hacerla más transparente, a través de: (i) normas de ordenamiento de gastos, ejecución de pagos, control de caja y de cuentas bancarias; y (ii) un sistema integrado de administración presupuestaria y financiera (anual y multianual).

- *Gestión de Compras y Patrimonio*: tenía por objetivo lograr ahorros en las adquisiciones y mejorar el control de los bienes departamentales, lo que cubre las siguientes áreas: (i) procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios; (ii) sistema de control de materiales, flotilla y patrimonio; y (iii) sistema de patrimonio para efectuar el control físico y financiero de los bienes.
- *Gestión de Recursos Humanos*: tenía por objetivo mejorar la eficiencia en la asignación de personal y dar instrumentos para racionalizar los gastos y permitir formulación de políticas, a través de: sistema integrado de administración de recursos humanos con generación de nómina y organización de registros de personal con información sobre admisión, calificación profesional, evolución salarial, puesto, etc.
- *Gestión Territorial*: tenía por objetivo dar instrumentos de planificación territorial a través de sistematización de las bases de datos de referencia geográfica (cartografía, urbanismo, catastro), tanto gráfica como alfanumérica.
- *Gestión de Digestos Municipales*: financiaría la revisión y simplificación de la base legal municipal y el acceso público a esta información sistematizada.
- *Atención Ciudadana y Participación Social*: tenía por objetivo reducir el tiempo de procesamiento de los trámites departamentales y mejorar la atención ciudadana a través de: sistema de control de procesos administrativos y fiscales, sistemas para facilitar el acceso de la población a informaciones de carácter legal, tributarias, financieras, servicios y otras.
- *Planificación estratégica y del desarrollo urbano*: tenía por objetivo incrementar en los GDs las capacidades de planificación estratégica y generación de proyectos, tanto para orientar la gestión a una mayor eficacia y eficiencia como para cumplir con su rol de promotor del desarrollo económico y social. En el mismo sentido se promoverían los dispositivos en los que el GD lidere procesos de institucionalización de acciones público-privadas para el desarrollo.
- *Catastro y Registro único de contribuyentes*: tenía como objetivo proveer a las Intendencias con un registro único de contribuyentes actualizado, como forma de apoyar sus esfuerzos de recaudación tributaria y de recuperación de la evasión y morosidad. Para cumplir con este objetivo se complementarían las actividades desarrolladas en los programas anteriores integrando las informaciones del Registro Nacional, Catastro Nacional e Intendencias referentes a: (i) el universo total de todos los padrones del departamento en materia de Patente de Rodados, Contribución Urbana, Suburbana y Rural; (ii) el propietario del padrón inmobiliario con las direcciones correspondientes; (iii) las informaciones catastrales referentes a estos padrones.
- Otras iniciativas de modernización y desarrollo institucional relevadas en los PAIIs.

El subcomponente de *Apoyo a la Preparación de Proyectos de Mejora de Gestión* financiaría el diseño de proyectos específicos, identificados en los PAIIs³, a implementarse con recursos del Programa.

Inversiones Departamentales y Regionales

El tercer componente del programa era el de **Inversiones Departamentales y Regionales** que tenía el objetivo de atender a las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada. El componente financiaría proyectos que correspondan a prioridades para el desarrollo socioeconómico de los departamentos, conforme a sus Planes de Acción Institucional e Inversión (PAIIs). Los sectores financiables en el componente de inversiones serían:

- *Preinversión*. Se financiarían, hasta un máximo del 10% de los recursos del componente, la contratación de consultores que se encargarían de la formulación y/o análisis de los proyectos de inversión y/o de la capacitación de los equipos técnicos de los GDs y el control de la ejecución de las inversiones.
- *Consolidación de Barrios*. Mejora de transitabilidad en las vías locales de vehículos y peatones, construcción de delimitadores viales (cordón-cuneta), parquización, iluminación pública, señalización, drenajes pluviales y obras de saneamiento (cuando estas no superasen el 70% del monto del proyecto).
- *Vialidad Urbana*. Construcción, rehabilitación, ampliación, pavimentación y ejecución de las obras necesarias para la organización del sistema de vías urbano, incluyendo puentes, accesos y obras complementarias de señalización, semaforización, pasarelas peatonales, etc. Se podría financiar las acciones o programas requeridos para otorgar la concesión de construcción y mantenimiento de obras viales, con o sin peaje.
- *Recuperación Ambiental*. Recuperación de pasivos ambientales, control de erosión, prevención de desmoronamientos y protección de franjas costeras.
- *Micro y macro drenajes*. Construcción, rehabilitación, ampliación de redes y obras hidráulicas para el control de aguas de lluvias y la protección de áreas de alto riesgo de inundación o deslizamiento.
- *Saneamiento*. Construcción, expansión y rehabilitación de redes de alcantarillado sanitario y conexiones domiciliarias, incluyendo construcción de fosas sépticas, micro soluciones y plantas de tratamiento de aguas servidas.
- *Servicios Urbanos*. Creación, ampliación, mejoramiento o rehabilitación de servicios urbanos de responsabilidad de la Intendencia, incluyendo su tercerización o privatización (gestión de residuos sólidos, alumbrado público, terminales de transporte público, cementerios, reparación de calles). Se incluyen las actividades y

³ Planes de Acción Institucional e Inversión que fueron elaborados por cada una de las Intendencias del interior como diagnósticos para orientar la formulación de proyectos de fortalecimiento institucional

costos de adecuación de la administración municipal a la gestión de servicios privatizada o terciarizada.

- *Desarrollo Económico Local*. Proyectos destinados a fortalecer “el proceso de acumulación de capacidades (en la economía territorial y/o en los actores socioeconómicos e instituciones) para mejorar, de manera colectiva y continuada, el bienestar económico de la comunidad”. Se incluirían: (i) estudios de formulación y/o análisis de proyectos de desarrollo económico local (ii) proyectos que refieren a la dinamización empresarial (fortalecimiento y atracción de empresas), el fomento activo de empleo, asociativismo (búsqueda de diferentes escalas productivas desde el territorio), sistemas de redes entre actores socioeconómicos de un territorio (énfasis en el territorio - *clusters* o sistemas locales de innovación o énfasis en los sectores productivos - tramas productivas o cadenas de valor), apoyo a la competitividad regional o local, inversiones en infraestructuras físicas e institucionales, servicios, equipamiento (de carácter público o de concertación público-privada) para apoyo a las actividades productivas.

El cuarto componente del Programa fue el de **Administración**, en el que se financiarían gastos de administración y supervisión que incluyen los gastos de consultores y funcionamiento de la UDM, que actuó como unidad coordinadora del Programa, así como de las consultorías para las evaluaciones intermedia y final y la contratación de los servicios de auditoría del Programa.

La asignación de los recursos del Programa se realizaría en función de los siguientes criterios. Para el componente de *Fortalecimiento de la Gestión Departamental*, la asignación de recursos para cada GD se haría en base a la demanda, de acuerdo a las prioridades que surgiesen de los diagnósticos de capacidades institucionales y Planes de Acción Institucional e Inversión (PAIIs).

La utilización de los recursos de Preparación de Proyectos debería considerar: (i) el mantenimiento de un adecuado balance entre recursos utilizados en preparación y ejecución; (ii) la concentración en proyectos concretos, prioritarios y de alto impacto, sin pre asignación de montos por Departamento, y con base en los proyectos ya identificados en los PAIIs; y (iii) acceso a los recursos con base en el requerimiento expreso de los GDs que demostrasen iniciativa e interés en implementar prontamente estos proyectos. Esta iniciativa sería revisada en forma permanente, pudiendo la UDM proceder a la reasignación de recursos entre proyectos en caso que el GD responsable no hubiere cumplido con los plazos de ejecución acordados.

Para el componente de *Inversiones Departamentales y Regionales*, se asignaron inicialmente los recursos del componente entre todos los GDs según la fórmula de la Ley

de Presupuesto⁴, la misma que toma en cuenta los criterios de población, superficie territorial, inversa del PIB y hogares con carencias.

La disponibilidad de recursos para cada GD quedaría condicionada al compromiso de ejecución de los mismos, entendiéndose por comprometido el monto asociado a proyectos aprobados por UDM y que cuenten con la no objeción del BID. Al final de cada año, los recursos que no hubiesen sido comprometidos debían redistribuirse entre los GDs, partiendo de su participación en la fórmula de la Ley de Presupuesto.

Los GDs debían aportar recursos propios para la ejecución del Programa, que podían ser considerados como parte de la contrapartida local del Proyecto, conforme a lo siguiente: (a) Proyectos de Desarrollo Económico Local: aporte de 10%; y (b) otros proyectos de Inversiones: aporte de 20%. No se requería aporte para los proyectos de fortalecimiento. Se consideraría aporte municipal: terrenos, materiales para la ejecución de la obra, las obras complementarias al proyecto y los gastos de pre inversión contra factura. La UDM sería responsable de analizar y aprobar lo que los departamentos presentarían como aporte, siendo necesaria la no objeción del BID.

La asignación de recursos para los diferentes componentes del Programa tuvo modificaciones como resultado de los varios ajustes realizados durante su periodo de ejecución. La distribución original de recursos se exhibe en el Cuadro 1.2.1:

Cuadro 1.2.1
Asignación Inicial de los Recursos del Programa por Componente, en US\$

Componentes	BID	Local	Total	% Total
1.Desarrollo del Sector	370.000	100.000	470.000	0,6%
Marco Sectorial	80.000	20.000	100.000	0.1%
Fortalecimiento de la U.D.M.	160.000	40.000	200.000	0.3%
Fortalecimiento del Congreso de Intendentes	130.000	40.000	170.000	0.2%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	5.250.000	1.250.000	6.500.000	8,7%
Gestión Municipal	3.400.000	830.000	4.230.000	5.6%
Registro y Catastro	1.550.000	360.000	1.910.000	2.5%
Capacitación	300.000	60.000	360.000	0.5%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	47.800.000	12.000.000	59.800.000	80%
4. Administración del Programa	2.180.000	1.170.000	3.350.000	4,5%
Administración y monitoreo	780.000	820.000	1.600.000	2.1%
Supervisión de obras	1.200.000	300.000	1.500.000	2.0%
Evaluaciones	200.000	50.000	250.000	0.3%
5. Costos Financieros	4.400.000	480.000	4.880.000	6,5%
TOTAL	60.000.000	15.000.000	75.000.000	100,0%
Porcentaje por fuente de recursos	80%	20%	100%	

Fuente: Anexo A del Contrato de Préstamo 1489 /OC-UR

⁴ La Ley 17930 Presupuesto Nacional 2005-2009, vigente a tiempo de la firma del contrato de préstamo con el BID en el 2003.

En el Cuadro 1.2.2 se muestran las asignaciones luego de los cambios contractuales acordados en 2007:

Cuadro 1.2.2
Asignación de los Recursos del Programa por Componente luego de las Modificaciones del 2007,
en US\$

Componentes	BID	Local	Total	% Total
1. Desarrollo del Sector	770.000	210.000	980.000	1,3%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	8.810.000	2.180.000	10.990.000	14,6%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	43.840.000	10.960.000	54.800.000	73,1%
4. Administración del Programa	2.180.000	1.170.000	3.350.000	4,5%
5. Costos Financieros	4.400.000	480.000	4.880.000	6,5%
TOTAL	60.000.000	15.000.000	75.000.000	100,0%
Porcentaje por fuente de recursos	80%	20%	100%	

Fuente: Reglamento Operativo Modificado, Agosto de 2007

El cambio más importante se observa en la disminución de US\$ 5.000.000 en el componente de inversiones, para incrementar el presupuesto de Fortalecimiento de la Gestión Departamental en aproximadamente US\$ 4.500.000. El saldo de estos recursos se asignó al componente Desarrollo del Sector.

El año 2010, hubo una nueva reasignación de recursos, la misma que trasladó US\$ 781.362 del aporte local del componente de Fortalecimiento de la Gestión Departamental al componente de Inversiones Departamentales y Regionales, quedando la distribución final como se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 1.2.3
Ultima Asignación de los Recursos del Programa por Componente,
en US\$

Componentes	BID	Local	Total	% Total
1. Desarrollo del Sector	770.000	210.000	980.000	1,3%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	8.810.000	1,398.638	10.208.638	13,6%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	43.840.000	11.741.362	55.581.362	74,1%
4. Administración del Programa	2.180.000	1.170.000	3.350.000	4,5%
5. Costos Financieros	4.400.000	480.000	4.880.000	6,5%
TOTAL	60.000.000	15.000.000	75.000.000	100,0%
Porcentaje por fuente de recursos	80%	20%	100%	

Fuente: UDM, Ejecución Financiera al 31 de Marzo de 2011

El Programa se ejecutó guiado por el Documento del Contrato de Préstamo y sus tres anexos, así como por su Reglamento Operativo (RO), aunque este último fue modificado a mediados del 2007, para corresponder con los cambios contractuales acordados entre el Gobierno de Uruguay y el BID. Además, el Programa contó con un marco lógico como guía para el seguimiento de la ejecución.

Por su parte, la UDM elaboró varios documentos que apoyaron la ejecución del Programa, entre ellos la Guía para la Presentación de Proyectos de Inversión y el Pliego Único para licitaciones y documentos de capacitación para PROYECTAR, PLANIFICAR y COMUNICAR. Estos últimos documentos, que respondieron inicialmente a una demanda específica de los GDs por programas de capacitación masiva, se utilizaron también posteriormente para agilizar, ordenar y profundizar las acciones del Programa en el territorio.

1.3. El Contexto de la Descentralización y la Ejecución del PDGM IV

1.3.1. Los Primeros Pasos de la Descentralización

Las demandas e iniciativas de descentralización que se fueron generando en Uruguay en las últimas décadas del siglo pasado, se materializaron finalmente con la aprobación de la reforma constitucional de 1996. A partir de entonces, la Constitución reconoce la existencia de Gobiernos Departamentales (GDs), conformados por una Junta Departamental y un Intendente electos, para cada uno de los departamentos en los que se divide políticamente el país, incluido Montevideo⁵. La Constitución también establece la existencia de: i) un Congreso de Intendentes (CI), conformado por los titulares en ejercicio de ese cargo, para la coordinación de las políticas territoriales⁶, ii) una Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), integrada por delegados del CI y los Ministros competentes, con el objetivo de impulsar planes para la descentralización⁷, iii) recursos de transferencia del gobierno nacional para los GDs⁸, y iv) autoridades locales para todas las poblaciones con las condiciones mínimas que exija la Ley⁹. Finalmente, la Constitución asigna también a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)¹⁰, la responsabilidad de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de la política de descentralización a ser ejecutada.

En sus primeros años la descentralización avanzó con la aplicación gradual y efectiva de los preceptos constitucionales. En este periodo, se dio forma institucional al CI, la CSD y a los mecanismos de asignación de transferencias del gobierno nacional a los GDs. En cumplimiento del artículo 298 de la Constitución, se creó el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), como instancia encargada de administrar los recursos dispuestos en el presupuesto para el desarrollo de los GDs del interior, a través del financiamiento de programas y proyectos. El mandato del artículo 214 de la Constitución se aplicó estableciendo en el presupuesto nacional un porcentaje de participación en los ingresos

⁵ Artículo 262, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

⁶ Artículo 262, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

⁷ Artículo 230, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

⁸ Artículos 214 y 298, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

⁹ Artículo 262, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

¹⁰ Artículo 230, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

nacionales para los departamentos y la fórmula para su distribución equitativa entre todos los GDs.

Es interesante notar que estas decisiones se tomaron en un contexto de fuerte crisis económica, limitando en parte la efectividad del esfuerzo de descentralización y generando tensiones entre los GDs y el gobierno nacional por los recursos de transferencia. Sin embargo, estas medidas hacia la descentralización se implementaron, más allá del contexto económico desfavorable.

1.3.2. Antecedentes del Programa

La situación arriba descrita es el contexto en el que se prepara y firma el contrato de préstamo 1489/OC-UR entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno del Uruguay, para la implementación del PDGM IV, el mismo que se oficializa el 22 de diciembre de 2003.

El PDGM IV tiene su origen en tres operaciones anteriores de préstamo: i) el Programa de Obras Municipales (POM I - US\$ 50 millones, 1984), ii) el Programa de Obras Municipales II (POM II - US\$ 35 millones, 1990), y iii) Programa de Desarrollo Municipal (PDM III - US\$ 78 millones, 1997). El POM I apoyó la mejora en la prestación de los servicios municipales y el establecimiento de mecanismos de recuperación de costos. El POM II enfatizó la mejora en la gestión catastral. El PDM III dio énfasis a la mejora en la capacidad de planificación y a la promoción del desarrollo, así como el incremento de los recursos financieros departamentales.

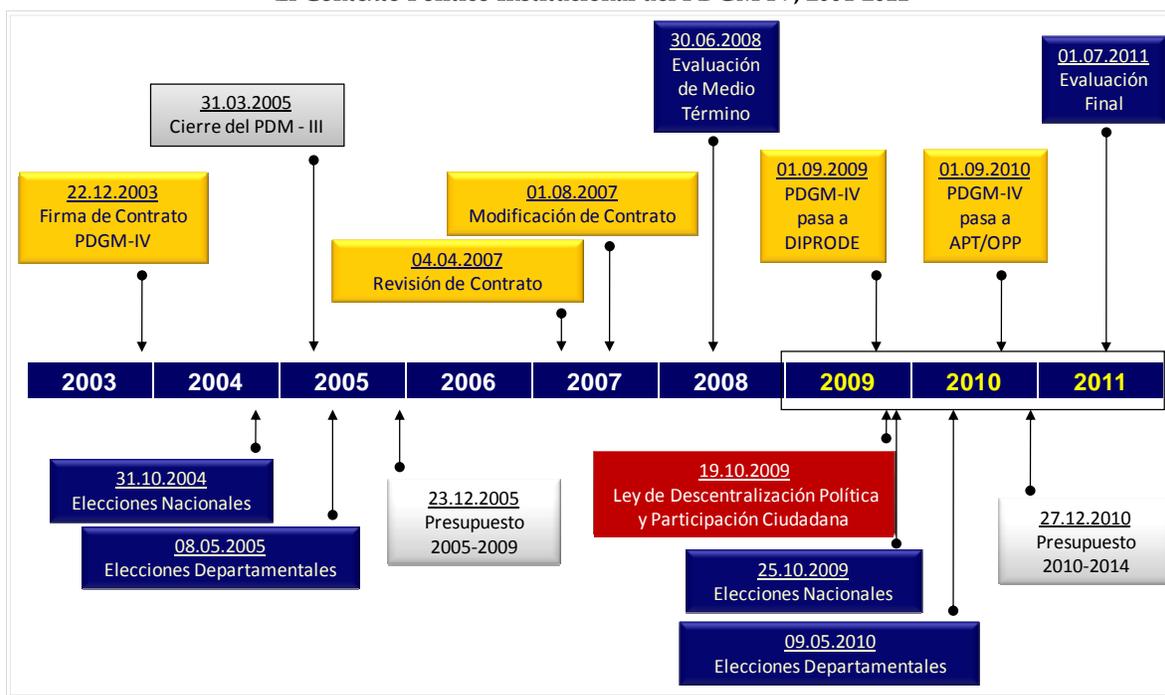
Los dos primeros programas fueron ejecutados por el Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTO), mientras que el PDM III fue ejecutado por la OPP. El cambio de ejecutor, implementado a partir del PDM III, fue importante para darle mayor integralidad al tratamiento de la temática del desarrollo municipal, dejando de centrarse exclusivamente en el tema de obras públicas. Como consecuencia lógica de esta decisión, la ejecución del Programa fue asignada a la OPP, a través de la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM), instancia creada especialmente con este propósito, bajo dependencia directa de la Dirección de la OPP.

Un elemento adicional importante a destacar como antecedente es que el PDM III todavía se encontraba en ejecución cuando se dio inicio al PDGM IV. Este hecho es significativo, porque los recursos comprometidos y en ejecución del PDM III tomaron el espacio fiscal disponible para gran parte del 2004, retardando - de esta forma - la puesta en marcha efectiva del PDGM IV.

1.3.3. El contexto político/institucional del PDGM IV

El Programa comienza a ejecutarse en el año 2004, en un contexto político que cambiaría drásticamente meses después las relaciones de fuerzas políticas en el país, producto de las elecciones nacionales de finales de ese año. La Figura 1.3.1 grafica los cambios político/institucionales que se sucedieron durante los casi ocho años de ejecución del PDGM IV, cambios que han tenido impacto significativo en el desempeño del mismo, como podremos ver más adelante.

Figura 1.3.1
El Contexto Político Institucional del PDGM IV, 2004-2011



Fuente: Elaboración Propia

El primer cambio importante que se experimenta durante la ejecución de PDGM IV está ligado a las elecciones nacionales que tienen lugar en octubre de 2004 y que favorecen al Frente Amplio (FA). El nuevo gobierno - inaugurado en marzo de 2005 y encabezado por Tabaré Vázquez - se plantea entre sus objetivos políticos más relevantes la profundización del proceso de descentralización, encargando a la OPP este cometido. El resultado de las iniciativas que promueve la OPP son el relanzamiento de la CSD, el fortalecimiento del CI y la agilización - con la automatización - en la entrega de los recursos presupuestales destinados a los GDs, incluyendo los del FDI.

El impulso dado a la descentralización se refleja también en la aprobación del presupuesto nacional 2005-2009. Este presupuesto abandona la lógica variable en la determinación del porcentaje de participación de los departamentos en los ingresos nacionales, que

prevalecía durante la anterior administración, definiendo un único porcentaje de 3.33% del presupuesto (o al menos \$U 3.400 millones, lo que sea mayor) para la gestión fiscal quinquenal. Este porcentaje se distribuye entre los GDs de acuerdo a un índice de distribución que prioriza las variables de población, pobreza y territorio (ver Anexo I). Un elemento importante en esta forma de asignación, es que la misma incluye como parte de la transferencia del 3.33%, a los montos ejecutados por el PDGM IV. Es decir, los montos ejecutados del PDGM IV se deducen del monto global de transferencia, antes de su distribución final entre los GDs¹¹.

Un acontecimiento determinante para el desempeño del PDGM IV fueron las elecciones departamentales llevadas a cabo en mayo de 2005. Estas promovieron por primera vez en la historia política del Uruguay, a Intendentes electos del Frente Amplio (FA) en los departamentos del interior. No solo fue inédita la elección de siete Intendentes del FA, sino también el hecho que otros seis GDs cambiaron de equipos de gobierno. Sólo cinco de los 18 GDs en el interior mantuvieron continuidad en su gestión política. Se debe destacar también que solo algunos de los Intendentes electos tenían experiencia previa en la conducción y gestión del territorio. Este resultado cambió drásticamente la demanda de los GDs por los recursos del PDGM IV, que hasta ese momento tenían un enfoque de oferta circunscrito a las necesidades percibidas para los GDs desde las instituciones del gobierno nacional.

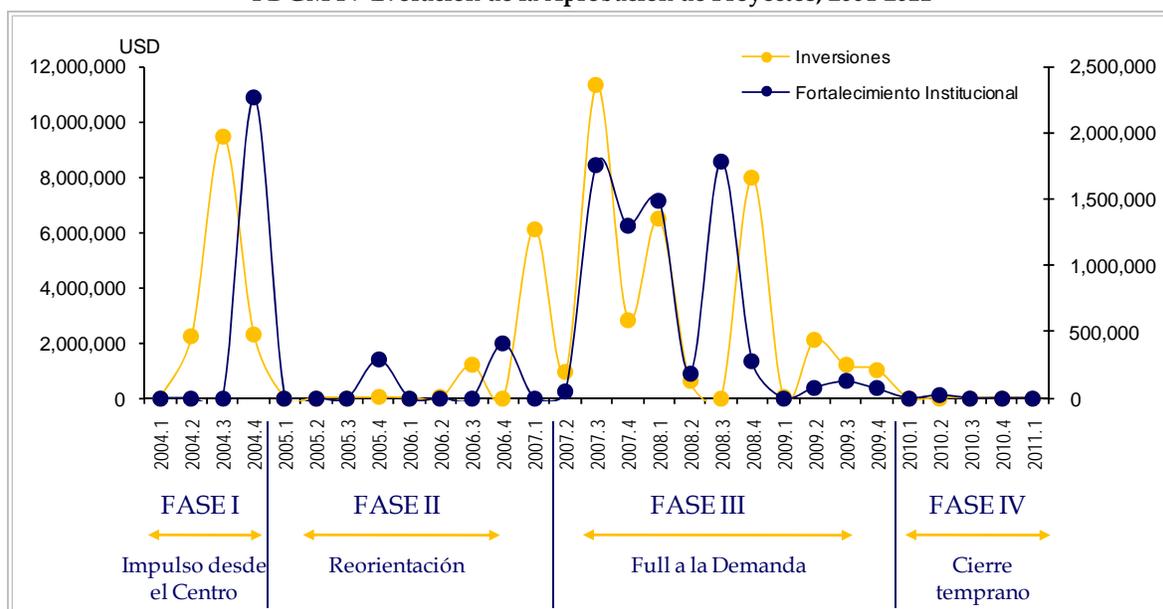
Esta demanda por nuevos instrumentos de planificación y gestión del territorio, nuevas capacidades institucionales y formas innovadoras de fortalecer la toma de decisiones y la provisión efectiva de servicios a la población, conjuntamente con la inexperiencia de los equipos técnicos para la formulación y ejecución de proyectos de inversión, limitó efectivamente el avance del PDGM IV, al menos hasta finales de 2006. La figura 1.3.2 muestra los niveles de aprobación de proyectos para los componentes de inversión y fortalecimiento institucional después de las elecciones departamentales de 2005. El periodo de inactividad abarca los años 2005 y 2006, tiempo que fue utilizado por la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) para rediseñar el Programa y lograr que se orientara mejor a atender efectiva y oportunamente las demandas de inversión y fortalecimiento institucional emanadas de los GDs.

El rediseño del PDGM IV dio inicio a un proceso de negociación entre la OPP y el BID para modificar el contrato de préstamo original, el mismo que concluyó en agosto de 2007 con la firma de un acuerdo modificatorio¹².

¹¹ Artículo 480, Ley 17930 de Presupuesto Nacional 2005-2009

¹² Este proceso de rediseño del programa también incluyó una flexibilización temporal de ciertos requerimientos básicos para la aprobación de proyectos de inversión departamental como respuesta a la emergencia declarada por el gobierno nacional ante las inundaciones que afectaron gran parte del territorio de Uruguay a principios del año 2007.

Figura 1.3.2
PDGM IV Evolución de la Aprobación de Proyectos, 2004-2011



Fuente: UDM, 2011

Este nuevo acuerdo reasigna los recursos disponibles entre componentes y amplía la gama de proyectos elegibles, tanto para inversión, como para fortalecimiento institucional. El resultado de esta revisión al contrato original y a la lógica de intervención, desencadena un periodo de febril actividad, como se puede apreciar en la figura 1.3.2 arriba (para los años entre 2007 y 2009). Hacia finales del 2009, la UDM había aprobado proyectos por un 93,2% del valor total de los recursos disponibles. La evaluación de medio término realizada entre junio y septiembre de 2008 confirma este impulso, aunque alerta sobre la dispersión en los proyectos y los problemas que esta podía generar posteriormente en su ejecución.

Los últimos meses del periodo de gobierno 2005-2009, llegan con eventos que tienen nuevamente una fuerte incidencia sobre el desempeño del Programa, particularmente en lo que se refiere a la gestión y seguimiento de la ejecución de proyectos. El primer acontecimiento relevante en este periodo, en septiembre de 2009, es el traspaso de la UDM - hasta entonces dependiente de la Dirección de OPP - a dependencia de la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE)¹³. Este cambio, que tiene el objetivo de mejorar la coordinación entre el PDGM IV y el FDI, tiene - sin embargo - implicaciones importantes sobre el ritmo de ejecución que se venía imprimiendo al Programa en los últimos años, particularmente en lo que concierne al componente de fortalecimiento, cuya institucionalidad queda inicialmente fuera de la reestructuración realizada, dividiendo efectivamente el Programa en dos. Esta situación de incertidumbre afecta la estabilidad de

¹³ La Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) es una dependencia de OPP y está a cargo de programas de apoyo al desarrollo del interior, incluido el FDI.

la UDM y del PDGM IV en un momento importante para la fase final de ejecución y cierre ordenado de la operación.

La aprobación de la Ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, en octubre de 2009 - que define un tercer nivel de gobierno descentralizado a partir de la creación de municipios en los centros urbanos con poblaciones mayores a 5,000 habitantes - conjuntamente con las elecciones nacionales de octubre de 2009 y las elecciones departamentales y municipales de mayo de 2010, reducen significativamente las oportunidades para retomar un desempeño normal en la ejecución del PDGM IV. Las elecciones departamentales, por ejemplo, traen consigo el cambio de gobierno en cinco de los 18 GDs del interior y cambios de administración en otros seis, afectando la ejecución de los proyectos financiados por el Programa, particularmente los proyectos del componente de fortalecimiento institucional. Adicionalmente, la elección municipal resulta en el nombramiento de 89 nuevos alcaldes y un número similar de juntas municipales que demandaban la inmediata atención de los GDs.

El cambio de gobierno a nivel nacional, que instituyó a José Mujica como Presidente de la República a partir de enero de 2010, tiene también un efecto importante sobre la ejecución de los últimos tramos del PDGM IV. A finales del año 2010, la Dirección de la OPP, en un esfuerzo para fortalecer aún más la integración de los programas que atienden la construcción de capacidades institucionales a nivel descentralizado, disolvió DIPRODE y consolidó todos los programas, incluido el FDI, el PDGM IV y Uruguay Integra - un proyecto financiado con apoyo presupuestario por la Comisión Europea - en una sola instancia denominada Área de Políticas Territoriales (APT). Esta acción resultó en una disminución de personal técnico disponible, que tuvo un efecto sobre la capacidad de la UDM para atender adecuadamente los proyectos en su fase final de ejecución.

La APT no estaba formalmente organizada al momento de la presente evaluación, pero se conoce que tendrá tres áreas de concentración de trabajo. Un área de proyectos, en el que funcionarán el FDI, el PDGM IV (o el proyecto que lo sustituya en el futuro), Uruguay Integra y otros proyectos de apoyo a la acción del Estado en el territorio. El área de proyectos buscará unificar e integrar los instrumentos de aprobación, gestión, información, seguimiento y evaluación de estos programas. Un segundo grupo de concentración de trabajo será un área de promoción de la descentralización y el desarrollo regional y local. La idea parece ser contar con una capacidad instalada para la reflexión y concertación de las políticas en torno a esta temática, además de incorporar a actores externos relevantes en el proceso. La tercera área de trabajo será la administrativo/financiera. Adicionalmente, la APT coordinará acciones con los GDs y los nuevos alcaldes elegidos a nivel local, en el marco de los arreglos institucionales existentes para ello.

Un desarrollo importante en materia del contexto político/institucional para la descentralización, ha sido la aprobación del presupuesto nacional para el quinquenio 2010-2014. Un primer elemento a destacar es que la asignación de recursos a los GDs, dispuesta en el artículo 214 de la Constitución, se mantiene en 3,33% de los ingresos nacionales, pero ahora con un mínimo de \$U 5.000 millones. La distribución de estos recursos se realiza de forma automática por un porcentaje equivalente al 2,90%, quedando la diferencia para distribución entre los GDs, una vez que se hayan cumplido con los acuerdos establecidos en los Convenios de Gestión a firmarse entre los Intendentes y el gobierno nacional. A la fecha de la evaluación, estos convenios todavía no se habían aprobado.

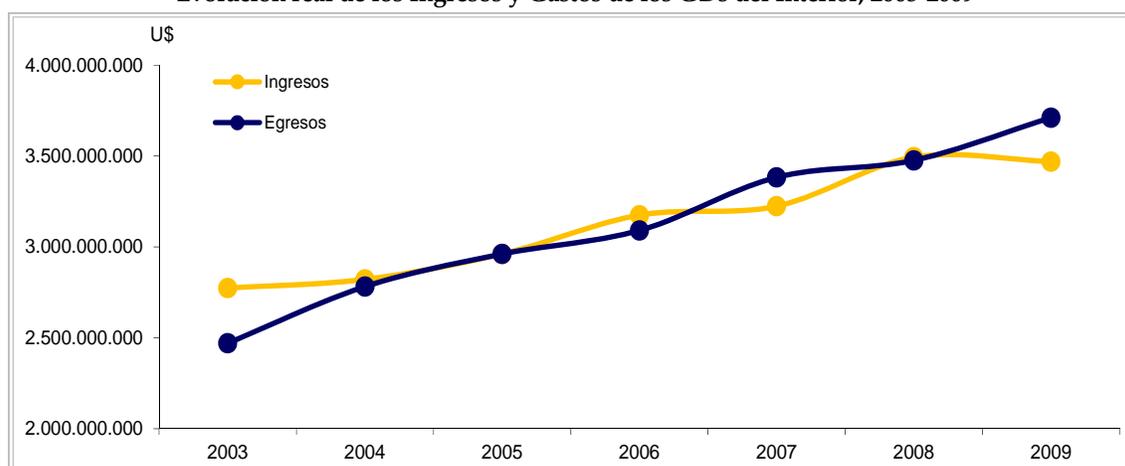
Un segundo desarrollo importante está relacionado con la asignación establecida para los GDs en el artículo 298 de la Constitución. El nuevo presupuesto incrementa el porcentaje de recursos asignados para ser ejecutados por los departamentos, a través del FDI, de 25% a 33,35% del total de recursos asignados. Finalmente, el presupuesto también define que los programas “Centros de Atención al Ciudadano (CAC)” y “Agenda Metropolitana” - que se atendieron anteriormente desde el PDGM IV - se ejecutarán ahora directamente desde el presupuesto nacional.

1.3.4. Contexto Económico

La puesta en marcha del PDGM IV en diciembre de 2004, coincide con el fin de la crisis económica internacional de principios de siglo - evento que afectó de forma significativa al Uruguay - y la recuperación de la senda del crecimiento. Los datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas muestran que el Producto Interno Bruto (PIB) real del Uruguay tuvo una contracción del 11,1% en 2002, seguido de un leve crecimiento de 2,2% en 2003 y un salto de 11,8% en 2004. Los años siguientes muestran tasas de crecimiento elevadas entre 6,6% en 2005 y 8,5% en 2008. El 2009, muestra una notoria desaceleración de la economía - con una tasa de crecimiento del 2,9% - que se revierte de forma inmediata el 2010 con un incremento del PIB de 8,8%.

En este contexto de relativo auge económico, los ingresos y los gastos del gobierno nacional experimentan incrementos significativos, que tienen un reflejo parcial en los GDs. Mientras que los ingresos reales del gobierno central crecieron en promedio 8% anual, entre 2003 y 2009, los ingresos reales de los GDs del interior (excluido Montevideo) alcanzaron solo una tasa de 3,9% por año para el mismo periodo. Sin embargo, el crecimiento real promedio del gasto de los GDs acompañó el crecimiento exhibido por el gobierno nacional, siendo de 7.1% durante el periodo 2003-2009. La figura 1.3.3 exhibe la evolución de los ingresos y gastos totales de los GDs en precios constantes o reales (base 1995).

Figura 1.3.3
Evolución real de los Ingresos y Gastos de los GDs del Interior, 2003-2009

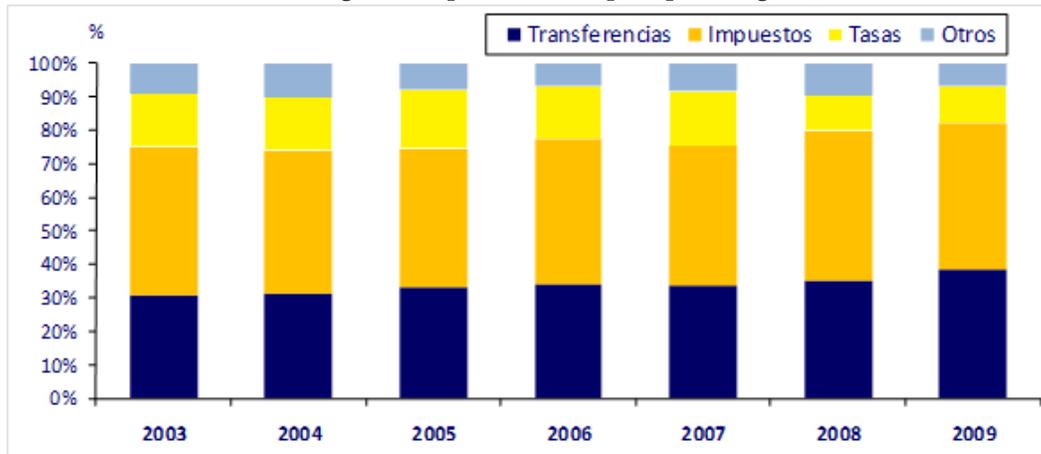


Fuente: OPP, 2011

Los ingresos departamentales están compuestos, de forma agregada, en ingresos de origen nacional e ingresos de origen departamental. Los ingresos de origen nacional agrupan al conjunto de transferencias que reciben los GDs desde el gobierno nacional, a través de la asignación del presupuesto, el FDI o el PDGM IV, entre otras. Los ingresos de origen departamental son: i) los impuestos que se recaudan en el departamento, ii) las tasas por servicios y iii) cualquier otro ingreso registrado.

En el periodo 2003-2009, las transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los GDs del interior muestran un incremento real promedio anual de 7,9%, mientras que el crecimiento real anual promedio para los ingresos de origen departamental tan solo alcanza al 1,9%. Entre los conceptos de esta última categoría se destaca, sin embargo, el incremento de los impuestos que se recaudan en el departamento, que muestra tasas de crecimiento real promedio anual de 3,9%, comparado con una disminución de 1,2% en las tasas por servicios y un leve aumento de 1,6% en los otros ingresos. La figura 1.3.4 muestra la evolución de la participación de cada uno de estos conceptos en el total de los ingresos departamentales en el periodo 2003-2009.

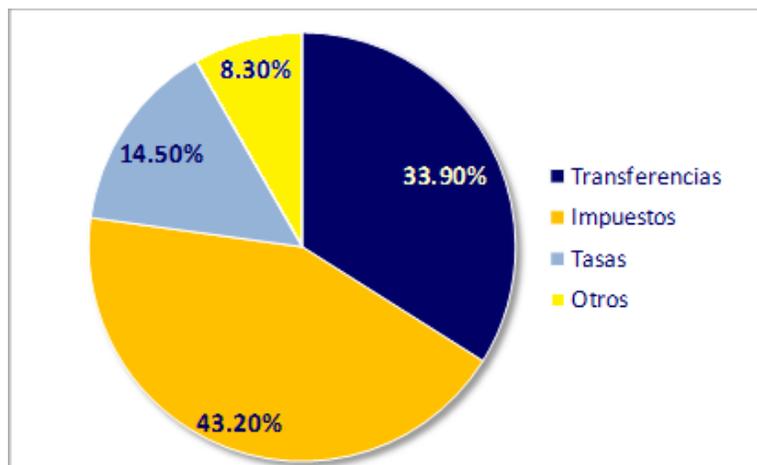
Figura 1.3.4
Evolución de los Ingresos Departamentales por tipo de Ingreso, 2003-2009



Fuente: OPP, 2011

Como se aprecia de la figura anterior, la participación de las transferencias del gobierno nacional en el total de los ingresos departamentales del interior aumenta en el periodo, pasando de 30,6% en 2003 a 38,2% en 2009, mientras que los ingresos por concepto de impuestos recaudados en el departamento se mantiene relativamente constante, alrededor del 44% del total. La evaluación de las tasas por servicios muestra el mayor ajuste, pasando de 16,1% en el 2003 a 11% en 2009, seguidas de los otros ingresos que también muestra una pérdida de participación, cayendo de 9% en 2003 a 6,8% en 2009. La participación promedio de los diferentes conceptos de ingreso en el total departamental se exhibe en la figura 1.3.5, a continuación.

Figura 1.3.5
Participación promedio en los Ingresos Departamentales por tipo de Ingreso, 2003-2009

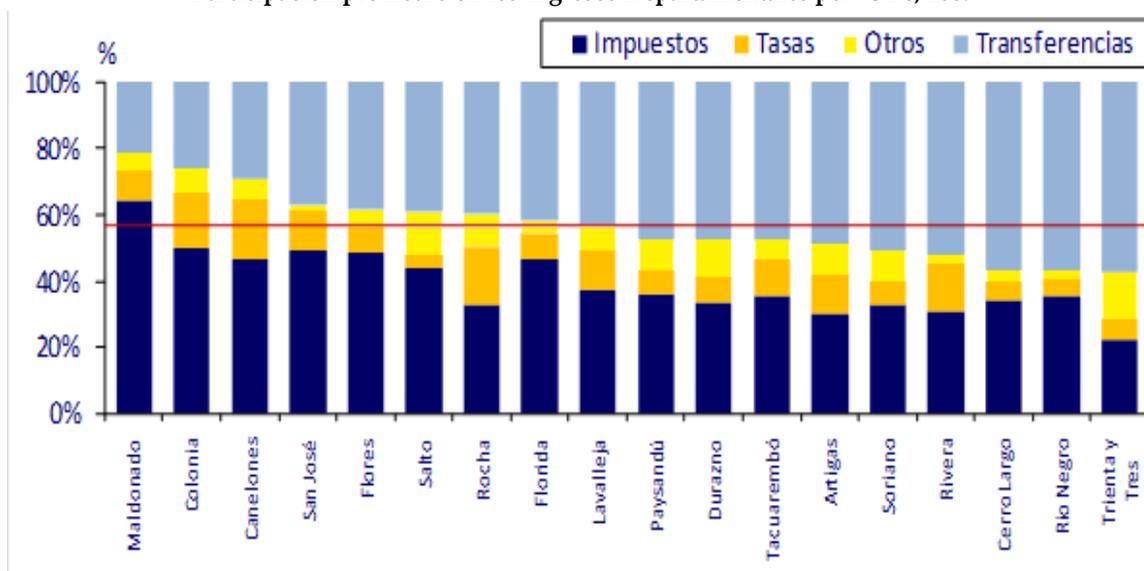


Fuente: OPP, 2011

En el periodo 2003-2009, que coincide en gran parte con el periodo de ejecución del PDGM IV¹⁴, la participación de las transferencias nacionales en el total de los ingresos de los GDs del interior es de 33,9%, mientras que los impuestos recaudados en sus territorios contabilizan el 43,2%, las tasas por servicios, 14,5% y los otros ingresos, 8,3%. En decir, que en promedio (para el periodo de análisis), los ingresos de los GDs del interior están compuestos en 66,1% por ingresos de origen departamental y 33,9% por ingresos de origen nacional.

La distribución de los ingresos para cada uno de los GDs del interior en el año 2009 se puede ver en la figura 1.3.6, ordenados por la participación de los ingresos de origen departamental en el total de los ingresos.

Figura 1.3.6
Participación promedio en los Ingresos Departamentales por GDs, 2009



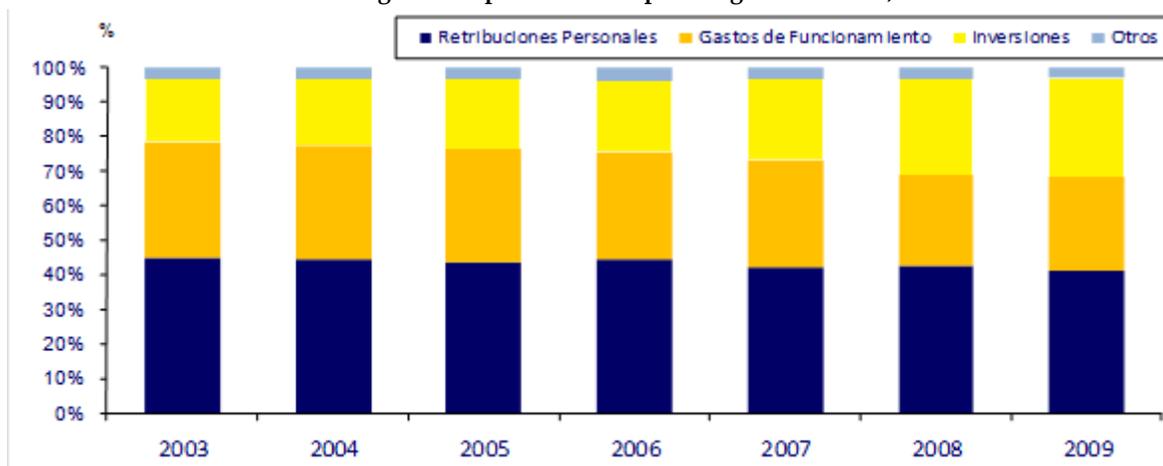
Fuente: OPP, 2011

La figura 1.3.6 presenta un espectro de participación de los ingresos de origen departamental en el total de los ingresos de los GDs del interior, que tiene a Maldonado en un extremo, con 78,7% y a Treinta y Tres en el otro con 42,7%. El promedio para el año 2009 es de 56,7%, porcentaje que divide a los GDs del interior en dos grupos. Maldonado, Colonia, Canelones, San José, Flores, Rocha, Florida y Lavalleja que tienen ingresos propios por encima del promedio, mientras que Paysandú, Durazno, Tacuarembó, Artigas, Soriano, Rivera, Cerro Largo, Río Negro y Treinta y Tres están por debajo de dicho promedio. Adicionalmente, los cinco últimos GDs tienen una participación de los ingresos de origen departamental en sus ingresos totales menor a 50%.

¹⁴ El último dato disponible sobre las estadísticas de ingresos y egresos de los GDs al momento de esta evaluación era el año 2009.

Las estadísticas de egresos o gasto departamental están desagregadas también en cuatro categorías: i) retribuciones personales, ii) gastos de funcionamiento, iii) inversiones y iv) otros gastos, donde se incluyen, por ejemplo, gastos de intereses sobre deudas incurridas. La figura 1.3.7 muestra la participación de cada una de estas categorías en el total del gasto departamental de los GDs del interior (que excluye a Montevideo).

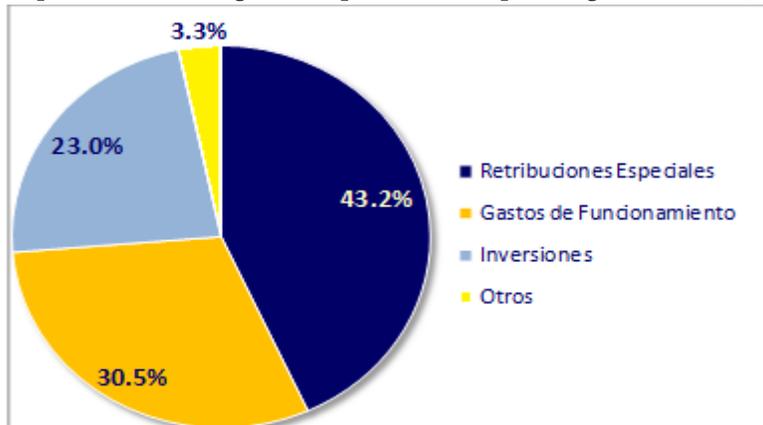
Figura 1.3.7
Evolución de los Egresos Departamentales por categoría de Gasto, 2003-2009



Fuente: OPP, 2011

La información que resalta de la figura anterior es el crecimiento sostenido experimentado por la categoría de Inversiones Departamentales, que pasa de representar el 18% del gasto total en 2003 al 28,8% en 2009. Este incremento, que exhibe una aceleración entre 2007 a 2009, coincide con el periodo de mayor actividad del Programa y podría ser atribuible en parte a que un número importante de proyectos entra en ejecución en ese momento. El crecimiento experimentado se da a expensas de las otras tres categorías de gasto. Las retribuciones personales pasan de una participación de 45% en el total de gasto de los GDs del interior en 2003 a 41,3% en 2009. Los gastos de funcionamiento experimentan una reducción de 33,6% a 28,8% en el periodo, lo mismo que la categoría de otros gastos, que cae de 3,4% a 2,9% en el mismo periodo. La participación promedio de las categorías de gasto en el periodo de análisis se muestra en la figura 1.3.8.

Figura 1.3.8
Evolución promedio de los Egresos Departamentales por categoría de Gasto, 2003-2009

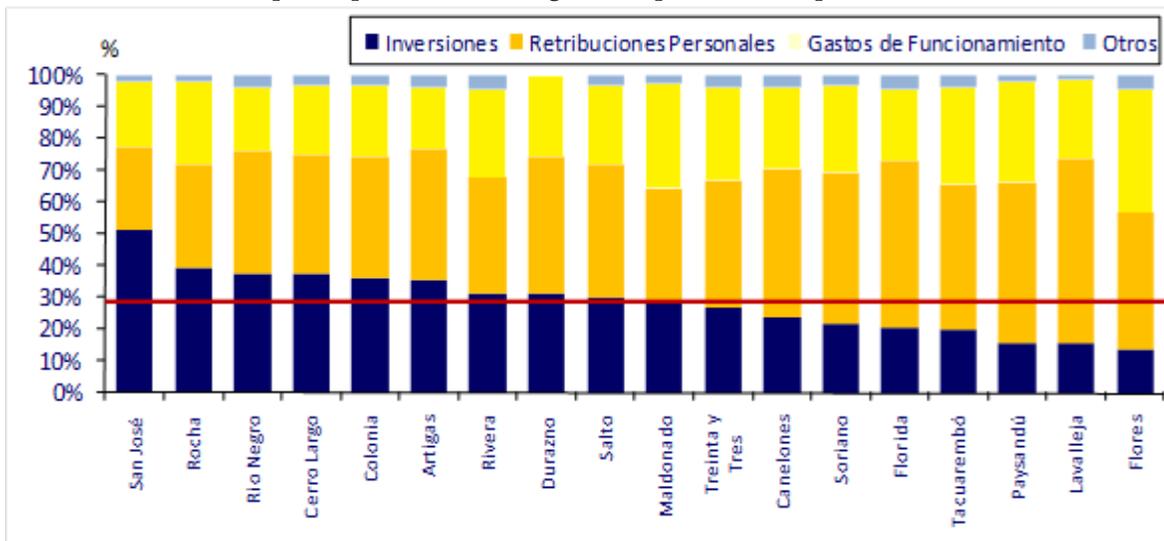


Fuente: OPP, 2011

La distribución promedio de las categorías de gasto en los egresos departamentales de los GDs son: 43,2% para retribuciones personales, 30,5% para gastos de funcionamiento, 23% para inversiones y 3,3% para otros gastos.

Por su parte la comparación del gasto departamental para los GDs para cada una de las categorías identificadas se presenta en la figura 1.3.9.

Figura 1.3.9
Participación promedio en los Egresos Departamentales por GDs, 2009



Fuente: OPP, 2011

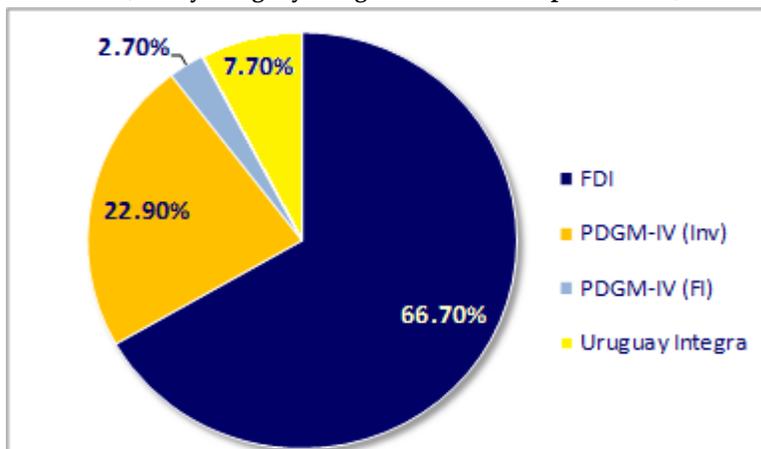
La información disponible para el año 2009, muestra que San José es el GD que mayores recursos asigna a inversión, con un 51% del total del gasto, mientras que Flores, es el que menos asigna con solo 13% del total. Los GDs que están por encima del promedio son San José, Rocha, Río Negro, Cerro Largo, Colonia, Artigas, Rivera, Salto y Maldonado. Los que

se encuentran por debajo de ese promedio son Treinta y Tres, Canelones, Soriano, Florida, Tacuarembó, Paysandú, Lavalleja y Flores. Es también importante resaltar que tres GDs (Lavalleja, Paysandú y Florida) asignan más del 50% de sus recursos al financiamiento de retribuciones personales.

1.3.5. El PDGM IV entre los Programas de la OPP

En el periodo 2006-2010, el gobierno nacional comprometió recursos de transferencia por un valor de U\$ 5.252.208.883 (aproximadamente US\$ 260.000.000) para proyectos de desarrollo regional y fortalecimiento institucional de los GDs del interior (excluye a Montevideo) a través de tres programas emblemáticos: el PDGM IV, el FDI y Uruguay Integra. La figura 1.3.10 muestra la participación de cada uno de estos programas en el total de proyectos aprobados.

Figura 1.3.10
El PDGM IV, FDI y Uruguay Integra: Recursos comprometidos, 2006-2010

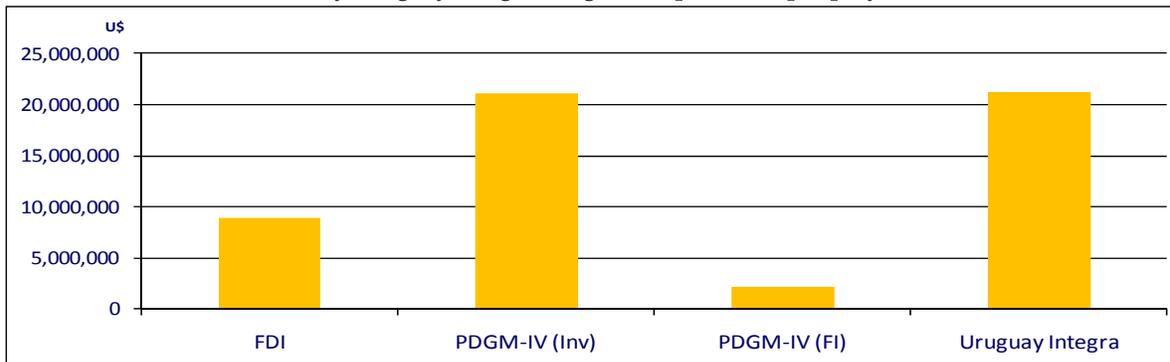


Fuente: OPP, 2011

La figura anterior muestra que el FDI fue, sin duda, la fuente de recursos más importante para el desarrollo regional y fortalecimiento institucional de los GDs en el periodo 2006-2010, representando un 66,7% del total comprometido. Le siguen en importancia, los recursos puestos a disposición por el PDGM IV para proyectos de inversión, con 22,9%. Los recursos del PDGM IV para proyectos de fortalecimiento institucional representan un 2,7% adicional, mientras que el Uruguay Integra representa un 7,7% de los recursos asignados a los GDs en el periodo.

La asignación promedio por proyecto aprobado para cada uno de estos programas se presenta en la figura 1.3.11.

Figura 1.3.11
El PDGM IV, FDI y Uruguay Integra: Asignación promedio por proyecto, 2006-2010

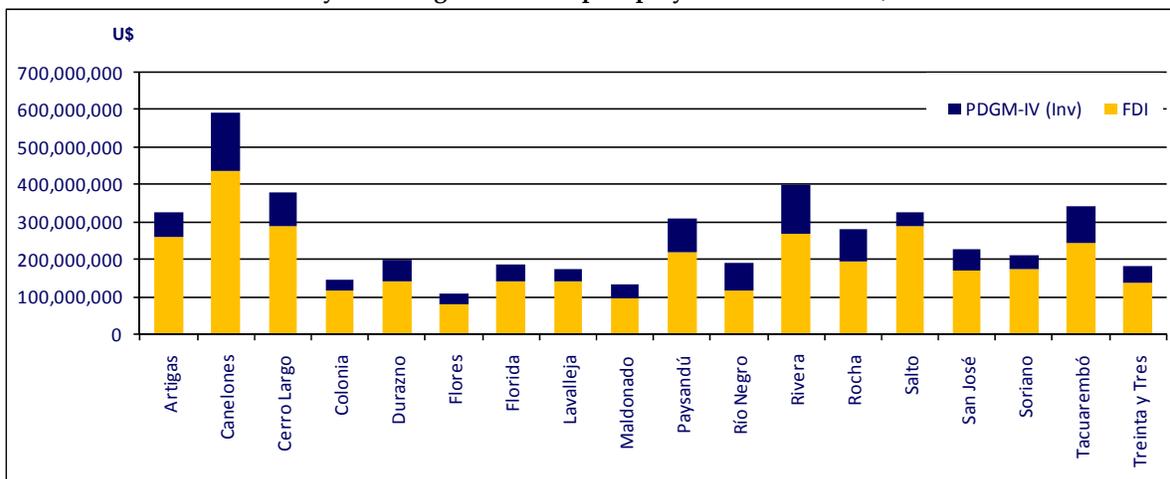


Fuente: OPP, 2011

En el periodo 2006-2010, el FDI aprobó 394 proyectos para financiamiento por un monto de U\$ 3.503.487.477, los que resulta en una asignación promedio de U\$ 8.892.100 para cada proyecto. El PDGM IV, en su componente de inversiones, aprobó U\$ 1.201.433.395 para 57 proyectos, lo que equivale a una asignación promedio de US\$ 21.077.779. Los 19 proyectos de Uruguay Integra recibieron en total U\$ 402.868.663 o US\$ 21.203.614 por proyecto aprobado, mientras que el PDGM IV, en su componente de fortalecimiento institucional, asignó US\$ 144.419.348 para 68 proyectos aprobados o U\$ 2.123.814 por proyecto.

Los recursos aprobados para proyectos de inversión, es decir, los recursos combinados del FDI y el PDGM IV (componente de inversión), se distribuyeron entre los GDs del interior como se exhibe en el la figura 1.3.12. La asignación de estos recursos se realiza en función a la fórmula de distribución establecida en el presupuesto nacional, aunque en el caso del PDGM IV esta asignación puede variar por efecto de la redistribución interna que se realiza entre los GDs sobre los recursos no ejecutados.

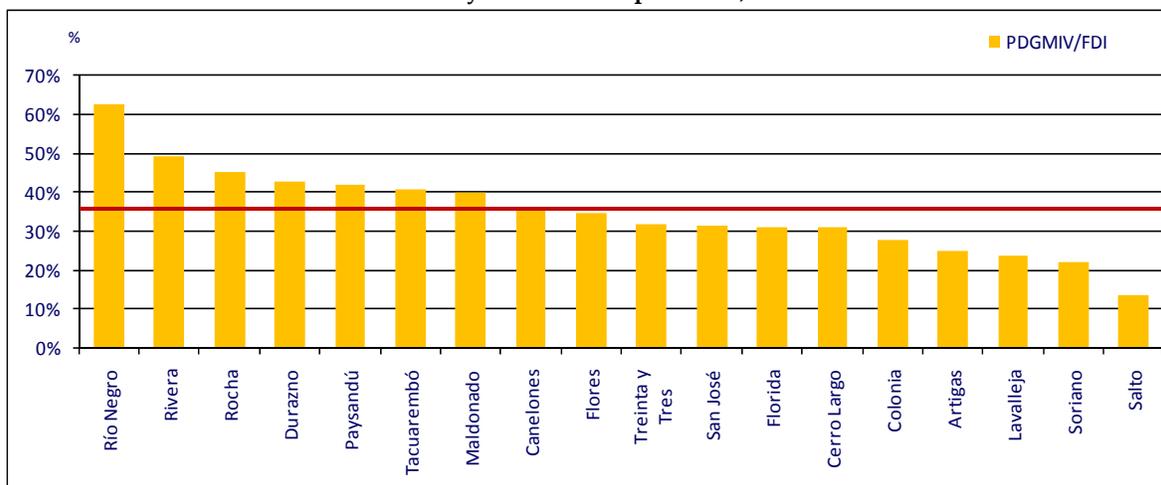
Figura 1.3.12
El PDGM IV y FDI: Asignación total para proyectos de inversión, 2006-2010



Fuente: OPP, 2011

Sin embargo, algo que es interesante destacar para efectos de esta evaluación, es la relación entre el PDGM-IV y el FDI, aspecto que se presenta en la figura 1.3.13.

Figura 1.3.13
El PDGM IV y FDI: relación promedio, 2006-2010



Fuente: OPP, 2011

Como se puede apreciar de la figura anterior, los recursos puestos a disposición por el PDGM IV para el financiamiento de proyectos de inversión fueron para todos los GDs inferiores a los que estuvieron disponibles a través del FDI en el periodo 2006-2010. En promedio, los recursos del PDGM IV representan el 34,3% de la disponibilidad existente en el FDI, aunque esta relación varía entre los GDs. En el caso de Río Negro, por ejemplo, los proyectos aprobados por el PDGM IV representan en monto un 62,5% de los recursos asignados por el FDI entre 2006 y 2010. Rivera, Rocha, Durazno, Paysandú y Tacuarembó muestran también un valor superior al promedio pero menor al 50%. En el otro extremo están Salto, que tiene el porcentaje de participación más bajo, con 13,5%, y Soriano, Lavalleja, Artigas y Colonia, que no alcanzan al 30%.

La relación entre el PDGM IV, en su componente de fortalecimiento institucional, con el programa Uruguay Integra es más difícil de representar, puesto que existe una menor relación entre ellos, sin evidenciar por ello superposiciones o duplicación de esfuerzos. En el periodo 2006-2010, Uruguay Integra había comprometido recursos para 19 proyectos de fortalecimiento del desarrollo regional en 15 GDs del interior, todos asignados por concurso. Lavalleja, Rocha y Treinta y Tres todavía no habían sido beneficiados con ningún proyecto, mientras que Artigas, Flores, Maldonado y Tacuarembó tenían funcionando dos. Los proyectos de Uruguay Integra son en promedio 10 veces más grandes que los aprobados con el PDGM IV, que en total suman 68. Es también importante destacar que los proyectos de Uruguay Integra están más orientados al fortalecimiento de un conjunto de actores que operan en el territorio departamental, mientras que los del PDGM IV son más internos a la Intendencia.

II. EVALUACION DEL PROGRAMA

2.1. El Desempeño del PDGM IV

2.1.1. Evolución Financiera del Programa

Cuadro 2.1.1
Evolución Financiera del Programa al 31 de Marzo de 2011, US\$

Componentes	A Total	B Aprobado	C Ejecutado	B/A	C/A
1. Desarrollo del Sector	980.000	819.852	693.109	83.7%	70.7%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	10.208.638	10.086.424	9.449.031	98.8%	92.6%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	55.581.362	55.581.362	49.020.670	100.0%	88.2%
Sub Total	66770.000	66.487.638	59162.810	99.6%	88.6%
4. Administración del Programa	3.350.000	4.198.696	4.198.696	%125.3	125.3%
TOTAL	70.120.000	70.686.334	63.361.506	100.8%	90.4%

Fuente: UDM, 2011

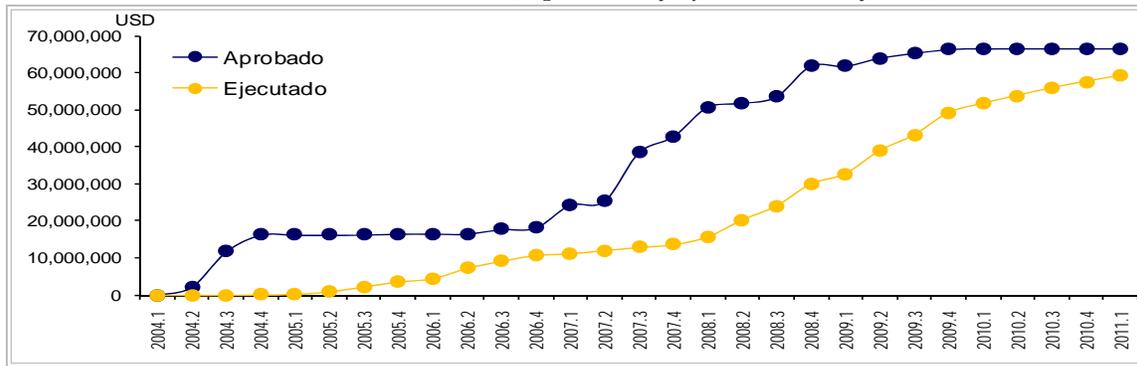
Como se puede apreciar del cuadro anterior, al 31 de marzo de 2011 el Programa tenía aprobados proyectos de inversión, fortalecimiento institucional y desarrollo sectorial por un valor de US\$66.487.638, equivalentes al 99,6% del total de recursos disponibles en el PDGM IV para estos tres componentes. La aprobación total de recursos, incluidos los gastos de administración, alcanzaba a US\$ 70.686.334 o 100,8% del total de recursos disponibles. La partida de gastos de administración se encontraba ejecutada en 25,3% por encima del total contratado¹⁵.

La ejecución de recursos para los proyectos de inversión, fortalecimiento institucional y desarrollo del sector alcanzaba a US\$ 59.161.810, equivalente al 88,6% del monto de recursos disponibles. En otras palabras, quedan por ejecutar, hasta el cierre del Programa, US\$ 7.324.828. Si se incluyen los gastos de administración, la ejecución del PDGM IV al 31 de marzo de 2011 llega a US\$ 63.361.506 o 90,4% del total de recursos del Programa.

La figura 2.1.1 muestra la aprobación y ejecución acumulada de recursos para proyectos de inversión, fortalecimiento institucional y desarrollo del sector entre 2004 y el primer trimestre de 2011, sin incluir gastos administrativos.

¹⁵ La sobre ejecución de recursos del componente "gastos administrativos" se efectivizó en la partida de aporte local para ese componente, por lo que no afectó los recursos de crédito.

Figura 2.1.1
Evolución Acumulada del PDGM IV, Aprobación y Ejecución de Proyectos, 2004-2011

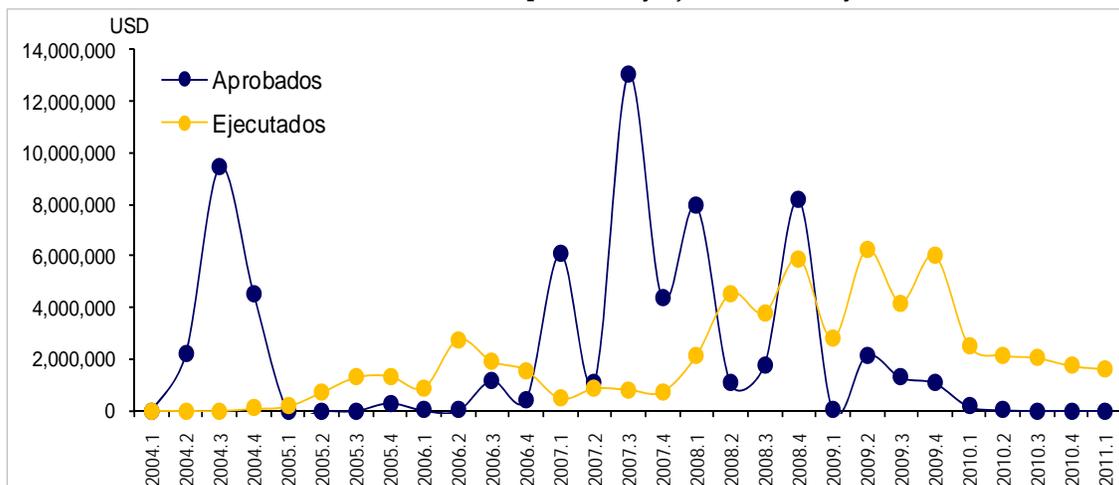


Fuente: UDM, 2011

Como se puede apreciar en la figura anterior, luego de un primer impulso inicial en el año 2004, la aprobación de proyectos estuvo estancada en los años 2005 y 2006 como resultado del proceso de reorientación del Programa. La tendencia cambia positivamente entre los años 2007 y 2009, periodo en que se experimentan trimestres con fuerte actividad en la aprobación total de proyectos. Hacia finales de 2009, el Programa había comprometido ya el 99,3% de los recursos disponibles, quedando sólo remanentes que se fueron aprobando hasta 2010. La ejecución de los recursos del PDGM IV mantiene un rezago aproximado de un año con relación a la aprobación de proyectos y muestra una trayectoria incremental más gradual, aunque con un aumento notorio de ritmo entre 2008 y 2009. A partir de 2010, el ritmo de ejecución se reduce nuevamente.

La variación en los ritmos de aprobación y ejecución de proyectos se aprecia mejor en la figura 2.1.2, que muestra la dinámica trimestral en el desempeño del PDGM IV.

Figura 2.1.2
Evolución Trimestral del PDGM IV, Aprobación y Ejecución de Proyectos, 2004-2011

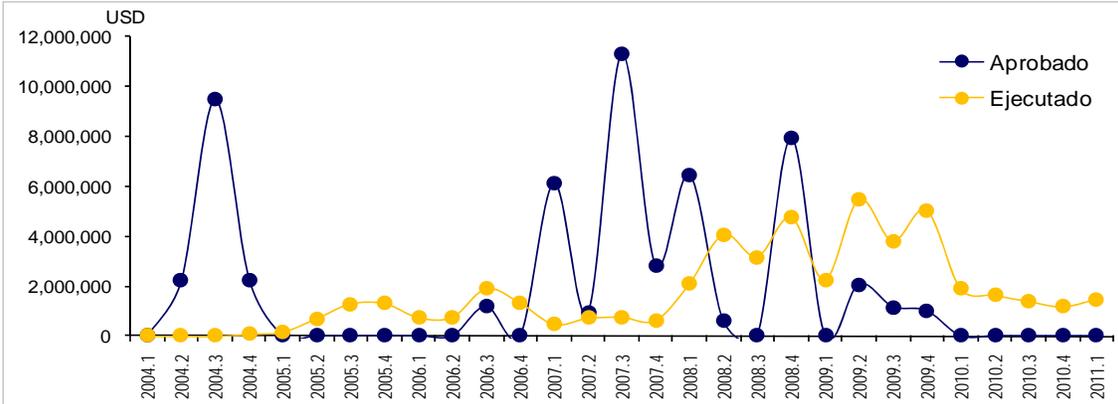


Fuente: UDM, 2011

El nivel trimestral promedio de aprobación de proyectos fue de US\$ 2.292.677, pero como se recoge de la figura anterior, hubo trimestres con niveles de aprobación de proyectos superiores a los US\$ 6.000.000, destacándose el tercer trimestre de 2007 cuando se logró aprobar proyectos por encima de US\$ 13.000.000. La dinámica de la ejecución de proyectos es menos volátil, alcanzando un promedio US\$ 2.040.097 para el periodo 2004-2011, con picos en el 2009 de alrededor de los US\$ 6.000.000.

La variabilidad en la aprobación y ejecución trimestral de proyectos de inversión se exhibe en la figura 2.1.3. La dinámica en el desempeño de estas variables refleja claramente el desempeño total del Programa. Esto no es casual, si se considera que el componente de inversión representa el 74,1% del total de recursos disponibles en el PDGM IV. La aprobación promedio trimestral para el componente de inversiones es de US\$ 1.916.599, pero con niveles de actividad que superan los US\$ 6.000.000. En el tercer trimestre de 2007 se lograron aprobar proyectos de inversión por encima de los US\$ 11.000.000. Los datos equivalentes para ejecución de obras son de US\$ 1.690.368 para el promedio trimestral y picos de actividad entre US\$ 4.000.000 y US\$ 5.000.000. Finalmente, se debe destacar que al 31 de marzo de 2011, los recursos disponibles para el componente de inversión se habían comprometido en un 100% y ejecutado en 88,2%, quedando un monto todavía en ejecución de US\$ 6.560.692.

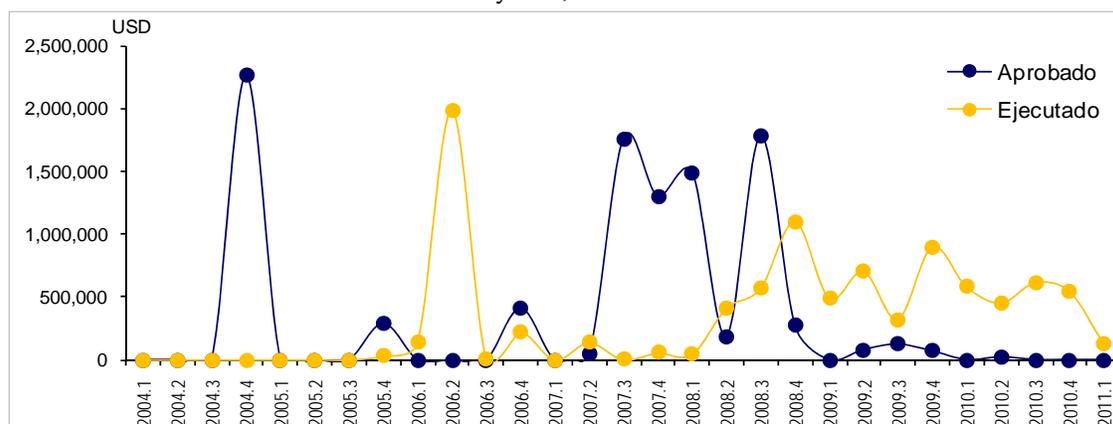
Figura 2.1.3
Evolución Trimestral del Componente de Inversiones, Aprobación y Ejecución de Proyectos, 2004-2011



Fuente: UDM, 2011

El desempeño del componente de fortalecimiento institucional se valora en la figura 2.1.4, que muestra marcados momentos de actividad en la aprobación de proyectos seguidos, tiempo después, por incrementos equiparables en los niveles de ejecución de los proyectos.

Figura 2.1.4
Evolución Trimestral del Componente de Fortalecimiento Institucional, Aprobación y Ejecución de Proyectos, 2004-2011



Fuente: UDM, 2011

Los proyectos de fortalecimiento institucional se aprobaron para el periodo 2004-2011 a un ritmo promedio de US\$ 347.808 cada tres meses, aunque en momentos particulares se dio curso a un conjunto de proyectos por valores superiores a los US\$ 1.500.000. En esta serie destaca el cuarto trimestre de 2004, periodo en el que se aprobó la compra de equipos de informática para los 18 GDs del interior. La ejecución financiera de proyectos de fortalecimiento se hizo a un ritmo promedio trimestral de US\$ 325.829, pero con picos que superaban en algunos casos los US\$ 750.000. La excepción es el segundo trimestre de 2006, momento en que se pagó por la entrega de los equipos informáticos contratados anteriormente. Los porcentajes de aprobación y ejecución financiera de proyectos de fortalecimiento institucional al 31 de marzo de 2011 son 98,8% y 92,6%, respectivamente. Quedan por ejecutar al cierre del programa US\$ 1.067.456.

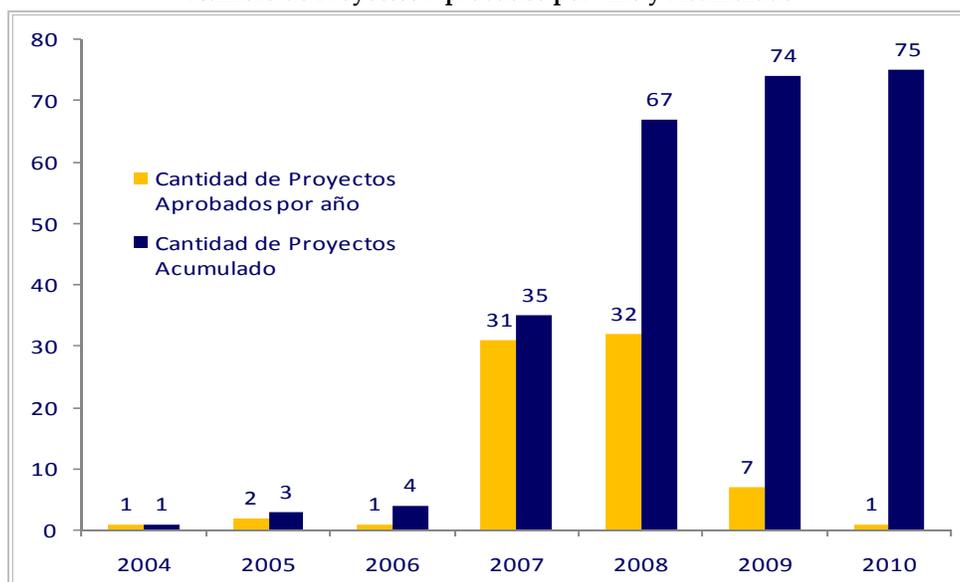
2.1.2. Evolución de la cartera de proyectos de Fortalecimiento Institucional

El PDGM IV aprobó la ejecución de 75 proyectos o estudios para el fortalecimiento de la gestión departamental, de los cuales 63 proyectos¹⁶ corresponden a la cartera ejecutados o en ejecución en diferentes departamentos, 4 proyectos beneficiaron a todos los departamentos, y 8 proyectos inicialmente aprobados fueron desestimados por los GDs por distintos motivos. En Anexo V se incluye el listado completo de proyectos, considerando su estado de ejecución al 31/03/2011.

¹⁶ Dentro de la cartera de 63 proyectos ejecutados o en ejecución, se incluye un estudio (Fortalecimiento de las Políticas de Turismo de Rocha) que fue aprobado inicialmente en la cartera de Inversiones, pero que por sus características, corresponde más bien a un proyecto de fortalecimiento.

La Figura 2.1.5 muestra el número de proyectos aprobados anualmente durante la ejecución del Programa. En los primeros dos años de funcionamiento del Programa, el componente se concentró en proyectos que pudieran beneficiar a todos los GDs. Luego vino la etapa de reformulación del Programa entre los años 2006 y 2007, buscando que los GDs accedan al financiamiento en función a su propia demanda. Como efecto de estos cambios en los años 2007 y 2008 se compromete el 84% total de proyectos aprobados en el Programa. En 2009 y 2010 se continúa aprobando proyectos, aunque a un ritmo menor, con los remanentes financieros del componente.

Figura 2.1.5
Número de Proyectos Aprobados por Año y Acumulado

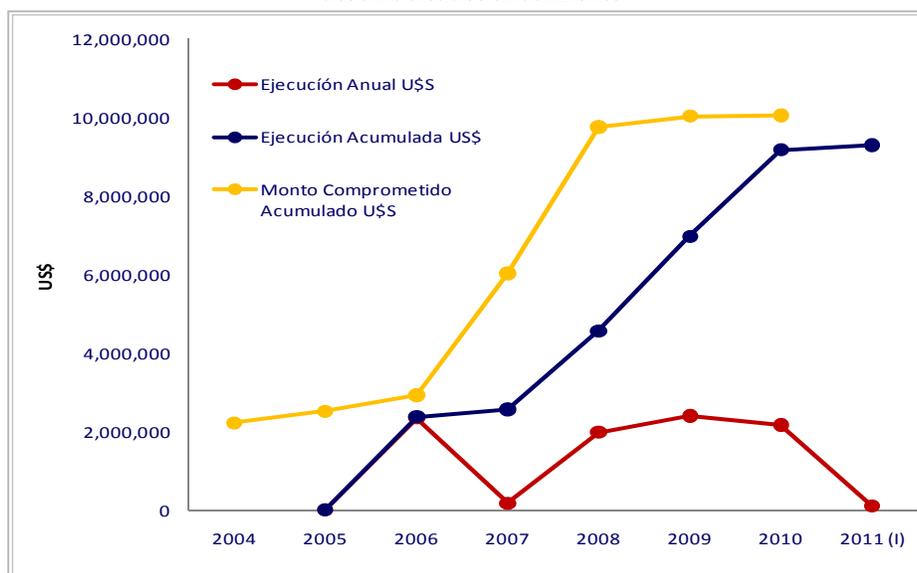


Fuente: UDM, 2011, Elaboración Propia

La ejecución de recursos de todo el componente, al 31 de marzo de 2011, alcanzó a US\$ 9.310.000¹⁷. La Figura 2.1.6, muestra dicha ejecución respecto a montos comprometidos, resaltando que la mayor parte de la ejecución se dio entre los años 2008 al 2010. En el año 2011, hasta que concluya el periodo de desembolsos, están pendientes de ejecución US\$ 752.000 para completar los recursos aprobados, excluyendo a los 8 proyectos desestimados.

¹⁷ Existen algunas diferencias entre los montos reportados en los informes semestrales al BID y la información detallada de proyectos. La UDM señala que esta diferencia se debe a que los proyectos se registran en pesos en el momento en que obtienen la “no objeción” por un monto determinado y su equivalente en dólares al momento de recibir la no objeción. Luego en la ejecución esos montos varían por dos motivos: i) las no objeciones se solicitaban en pesos debido a la baja persistente del dólar durante todo el período, con lo cual el monto ejecutado y por ejecutar en dólares puede ser mayor que el del momento en que se obtuvo la no objeción al proyecto, y ii) variaciones en el cuadro de adquisiciones que incrementan el costo del proyecto. Como la idea en el informe semestral es mostrar la evolución de los desembolsos, decidieron ajustar la información por tipo de cambio, por eso no coincide con lo ejecutado finalmente.

Figura 2.1.6
Comparación entre la cantidad de recursos comprometidos y desembolsados anualmente



Fuente: UDM, 2011.

Los proyectos fueron agrupados en dos áreas de fortalecimiento: *Gestión Interna*, entendida como “las acciones de mejora para un funcionamiento eficaz, eficiente y transparente de las organizaciones, orientado al logro de resultados basados en su misión y visión institucional”¹⁸; y *Desarrollo Institucional y Territorial*, donde se llevan a cabo: “acciones de apoyo a las instituciones para aumentar su capacidad de conducción política, modernizar la gestión pública y facilitar la gobernabilidad democrática; así como acciones para mejorar la formulación, implementación y evaluación de políticas tendientes al desarrollo integral del departamento”¹⁹. Cada área está dividida, a su vez, en sub áreas y temáticas, presentadas de manera agrupada, por número de proyectos y financiamiento comprometido, en el Cuadro 2.1.2. y la Figura 2.1.7.

Cuadro 2.1.2
Proyectos por Área, Sub área y Temática. Número y monto financiado

Área	Sub Área	Temática	Nro. de Proyectos	% Cantidad	Financ. US\$ MM	% Financ.
Gestión Interna	Gestión Interna	Gestión tributaria	3	4,76%	1,027	14,42%
		Gestión financiera	2	3,17%	0,154	2,16%
		Sistemas de información y control	5	7,94%	1,209	16,96%
		Gestión del capital humano	6	9,52%	0,601	8,43%
		Gestión de digestos	1	1,59%	0,031	0,44%
		Catastro y RUC	2	3,17%	0,434	6,09%

¹⁸ UDM, Informe Semestral al 31/12/2008

¹⁹ Idem

Área	Sub Área	Temática	Nro. de Proyectos	% Cantidad	Financ. US\$ MM	% Financ.
Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Centros de atención al ciudadano	1	26,98%	1,675	23,51%
		Mejora de servicios /procesos administrativos orientados a la atención ciudadana	12			
		Comunicación organizacional	4			
	Planes de mejora /innovación para programas o áreas de desarrollo territorial	Instrumentos/ unidades de planificación estratégica	6	15,87%	0,625	8,77%
		Instrumentos/ unidades de promoción	4			
	Desarrollo del territorio y descentralización	Descentralización	2	26,98%	1,368	19,21%
		Instrumentos de desarrollo territorial	4			
		Planes de mejora /innovación para programas o áreas de desarrollo territorial ¹	7			
		Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local	4			
	Totales			63	100%	7,124

Fuente: UDM, 2011

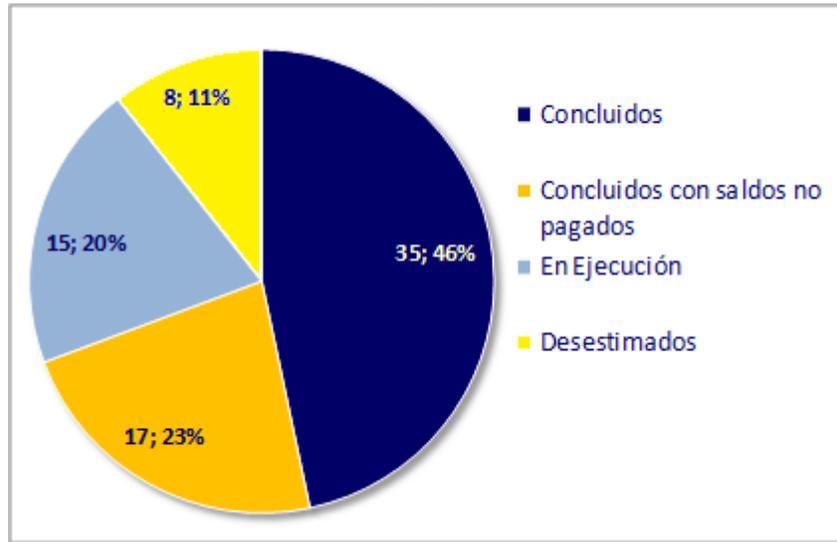
/1: Incluye un Proyecto financiado a través del Componente de Inversiones Departamentales que por sus características corresponde al área de fortalecimiento.

Al cuadro anterior hay que sumar los cuatro proyectos ejecutados en todos los GDs, tres de ellos al inicio del Programa, ejecutados antes de su reformulación. El monto total financiado por los cuatro proyectos, alcanzó la suma de US\$ 3.620.000, que sumados a los 63 proyectos del cuadro alcanzan a US\$ 10.740.000, cabe aclarar que este monto difiere con los US\$ 10,060.00 indicados en uno de los informes semestrales presentados al BID. La nota de la página anterior explica esta diferencia en la presentación de cifras de compromiso.

La situación actual de los proyectos muestra que de los 75 proyectos del componente, 35 proyectos han terminado de ejecutarse, 32 se encuentran en plena ejecución y 8 proyectos han sido desestimados.

En la Figura 2.1.7, se observa que los proyectos que se consignan como “en ejecución” desde la perspectiva financiera se dividen en dos condiciones adicionales: con trabajos por terminar (20%) o concluidos pero no pagados (23%).

Figura 2.1.7
Situación por etapa de los Proyectos de Fortalecimiento a la
Gestión Departamental



Fuente: UDM, 2011

Dada la característica principal de asignación de recursos del componente (por demanda), no se contó con un criterio predefinido de distribución de recursos a los distintos Departamentos²⁰. Las Intendencias más beneficiadas con el financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional (FI) fueron las de Rocha (17,3% del financiamiento total), Canelones (11,9%) y Salto (9%). En términos de número de iniciativas de fortalecimiento financiadas se destaca también Rocha, donde se financiaron nueve iniciativas, ocho en Treinta y Tres y seis en Paysandú. El monto promedio de cada iniciativa de FI es de \$U 2.320.000. El Cuadro 2.1.3 muestra el detalle del monto financiado a cada Departamento y el número de proyectos de FI.

²⁰ El documento de préstamo del PDGM IV preveía que a cada GD se le asignaría US\$ 235.000 para gestión en cuatro áreas definidas en los PAIIs; US\$ 60.000 para el Registro Único de Contribuyentes y US\$ 20.000 para capacitación; además preveía el monto de US\$ 830.000 para la conclusión del catastro en Canelones, Florida y San José. El nuevo reglamento operativo de 2 de agosto de 2007, establece que "la asignación se hará en base a la demanda, de acuerdo a las prioridades que surgen de los diagnósticos de capacidades institucionales y Planes de acción institucional (PAIIs)."

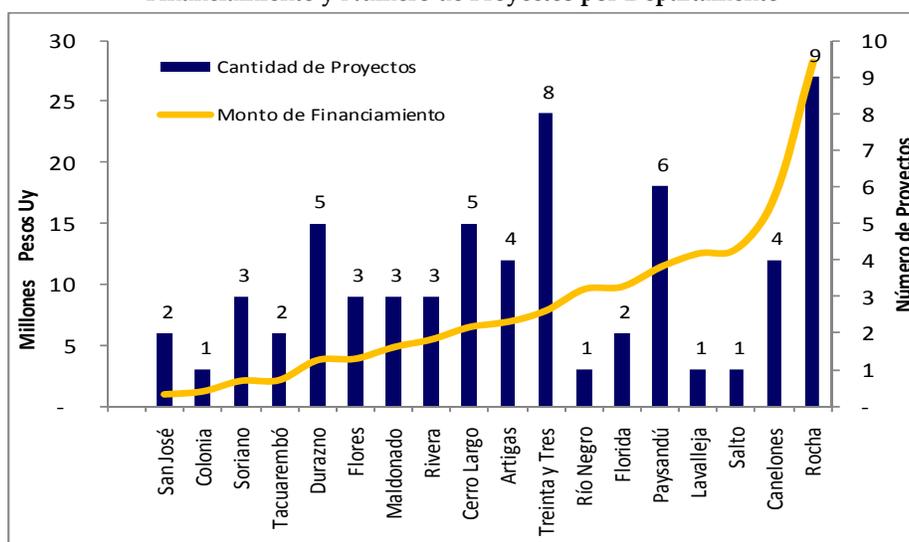
Cuadro 2.1.3
Financiamiento de Proyectos Departamentales de FI por
Monto (\$U) y Número

Departamento	Monto de Financiamiento	%	Número de Proyectos	%
Artigas	6.920.502	4,7%	4	6,3%
Canelones	17.199.868	11,7%	4	6,3%
Cerro Largo	6.493.991	4,4%	5	7,9%
Colonia	1.229.158	0,8%	1	1,6%
Durazno	3.779.141	2,6%	5	7,9%
Flores	3.899.545	2,6%	3	4,8%
Florida	9.795.419	6,6%	2	3,2%
Lavalleja	12.517.200	8,5%	1	1,6%
Maldonado	4.845.774	3,3%	3	4,8%
Paysandú	11.398.145	7,7%	6	9,5%
Río Negro	9.590.835	6,5%	1	1,6%
Rivera	5.480.908	3,7%	3	4,8%
Rocha	28.198.405	19,1%	9	14,3%
Salto	12.915.160	8,8%	1	1,6%
San José	988.200	0,7%	2	3,2%
Soriano	2.092.607	1,4%	3	4,8%
Tacuarembó	2.151.114	1,5%	2	3,2%
Treinta y Tres	7.838.811	5,3%	8	12,7%
Total general	147.334.784	100,0%	63	100,0%

Fuente: UDM, 2011

La Figura 2.1.8 presenta esta misma información ordenada por monto ejecutado en cada departamento, de menor a mayor.

Figura 2.1.8
Financiamiento y Número de Proyectos por Departamento

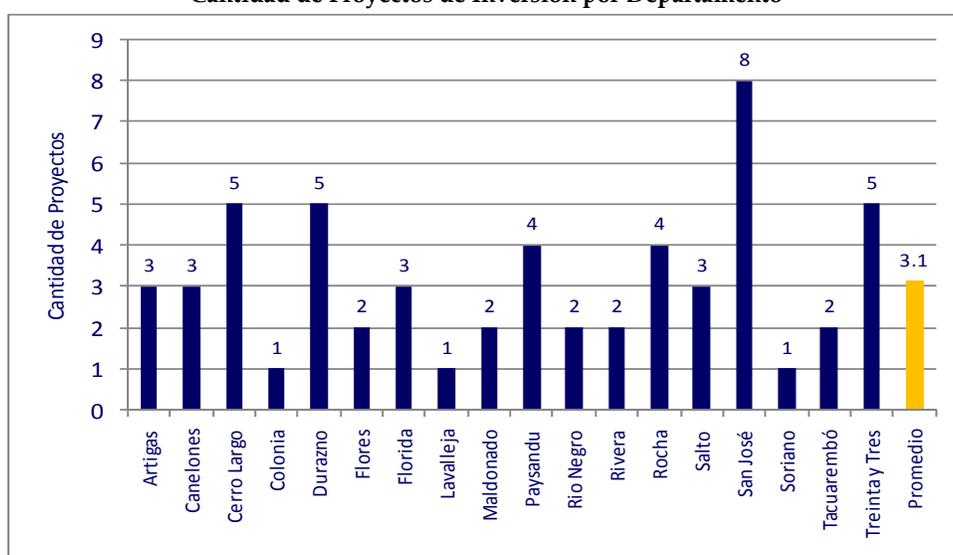


Fuente: UDM, 2011

2.1.3. Evolución de la cartera de proyectos de Inversión Departamental

La cartera de proyectos de inversión se ejecutó con regularidad en el Programa, aunque no estuvo exenta de dificultades en la aprobación y contratación para la ejecución de proyectos. Sin embargo, la experiencia acumulada respecto a este tipo de proyectos ayudó a que se fueran ejecutando. Como se presentó anteriormente, este componente fue el que arrancó primero y acumuló en los primeros años del Programa, la mayor parte de la ejecución de proyectos preparados y ejecutados por las Intendencias. La cantidad de proyectos por departamento se puede observar en la Figura 2.1.9 que se presenta a continuación.

Figura 2.1.9
Cantidad de Proyectos de Inversión por Departamento

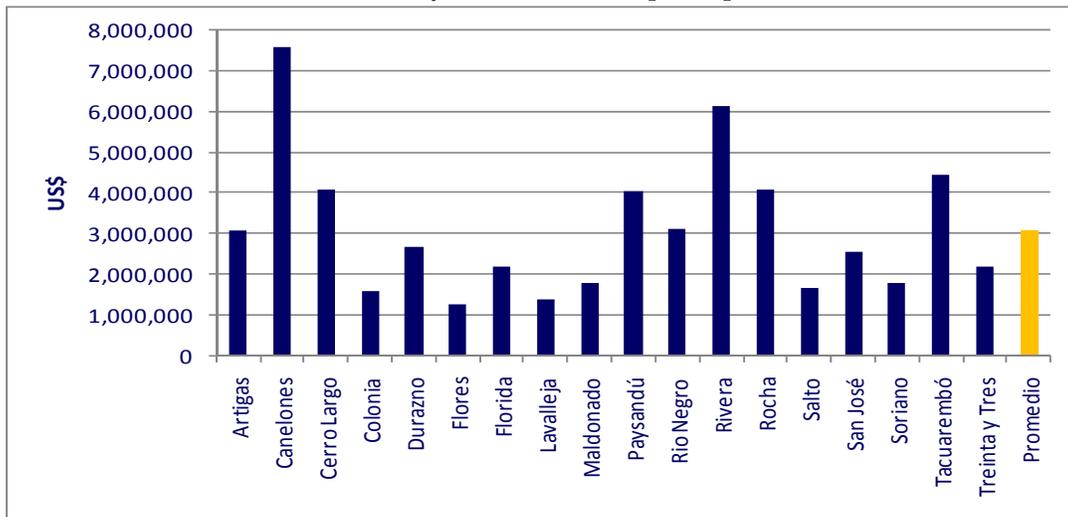


Fuente: UDM, 2011

Se puede observar que algunos departamentos (Colonia Lavalleja y Soriano) apenas llegaron a ejecutar un proyecto, mientras que San José ejecutó la mayor cantidad, con 8 proyectos, aunque como se verá en el cuadro siguiente estos son en su mayoría relativamente pequeños en monto de financiamiento. El resto (14 Intendencias) estuvo cerca del promedio de 3,1 proyectos ejecutados por departamento.

En la Figura 2.1.10 siguiente se observa el monto de inversión por departamento, que presenta resultados diferentes respecto a la cantidad de proyectos resaltada en la figura anterior.

Figura 2.1.10
Montos de los Proyectos de Inversión por Departamento

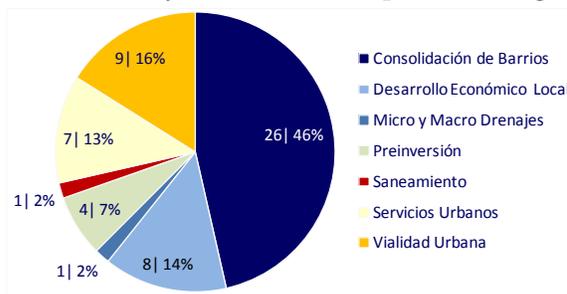


Fuente: UDM, 2011, Elaboración propia

Desde esta perspectiva, se aprecia que los departamentos de Flores y Lavalleja fueron los que invirtieron menos recursos (Flores ejecutó dos proyectos mientras que Lavalleja solo uno), mientras que Canelones fue el departamento que más recursos invirtió en la realización de sus tres proyectos de inversión. El promedio por Departamento está ligeramente por encima de los US\$ 3.000.000, donde ocho departamentos alcanzan o superan este promedio.

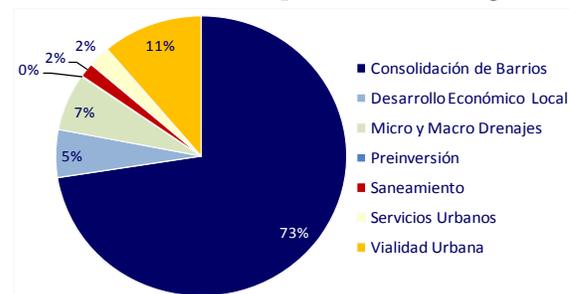
La Consolidación de Barrios fue el sector en el que se realizó la mayor cantidad de proyectos y en el que se invirtió la mayor cantidad de recursos, como se puede apreciar en las Figuras 2.1.11 y 2.1.12.

Figura 2.1.11
Cantidad de Proyectos de Inversión por Sector Elegible



Fuente: UDM, 2011, Elaboración propia

Figura 2.1.12
Montos de Inversión por cada Sector Elegible

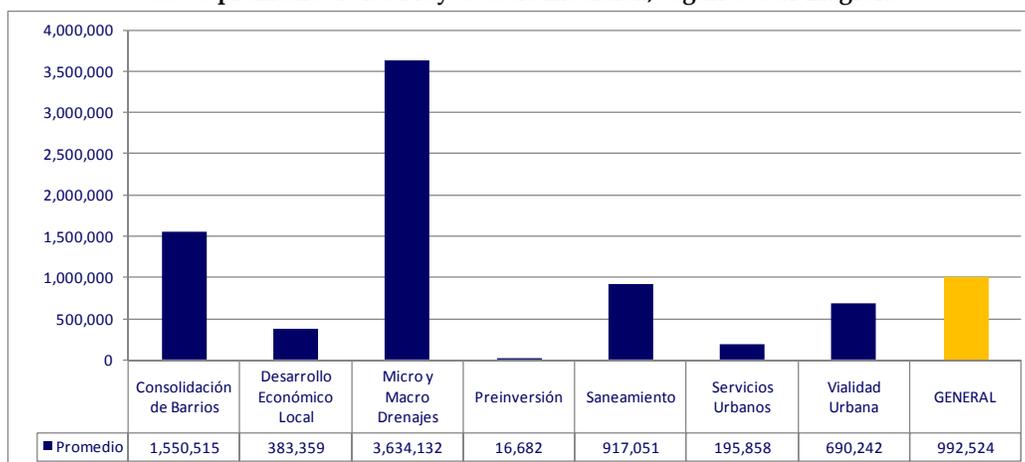


Fuente: UDM, 2011, Elaboración propia

Por otra parte, como se puede observar en la figura siguiente, el costo promedio más elevado correspondió a los proyectos de Micro y Macro Drenaje, algo más de US\$

3.000.000 dólares en promedio, los de Consolidación de Barrios promediaron poco más de US\$ 1.500.000, los de Desarrollo Económico Local estuvieron cerca de US\$ 400.000 y los más bajos en promedio fueron los estudios de preinversión.

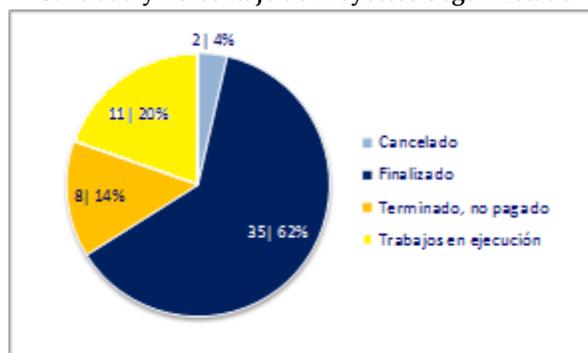
Figura 2.1.13
Costo promedio de los Proyectos de Inversión, según Sector Elegible



Fuente: UDM, 2011, Elaboración propia

Para el 31 de marzo de 2011, fecha de corte para este Informe, en los registros financieros del Programa existían 21 proyectos de inversión todavía en ejecución, un 38% respecto del total de proyectos aprobados. Para ampliar el análisis se evaluó a mayor detalle el estado de situación de los proyectos para los que estaba pendiente alguna ejecución financiera. Se encontró que existían proyectos con trabajos en ejecución, proyectos terminados pero no pagados totalmente y, finalmente, dos proyectos pequeños que estaban cancelados. En el Anexo V se presenta el listado completo de proyectos de inversión que incluye una columna con el dato de estado del proyecto. En la Figura 2.1.14 se presenta la distribución de número de proyectos según hayan finalizado, estén en alguna instancia de ejecución o estén cancelados.

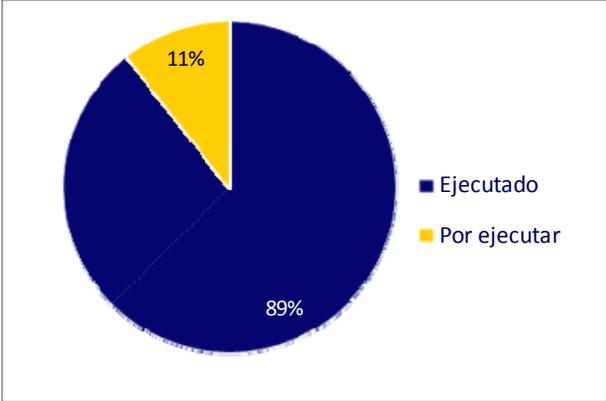
Figura 2.1.14
Cantidad y Porcentaje de Proyectos Según Estado



Fuente: UDM, 2011, Elaboración propia

El número de proyectos aún en ejecución financiera resulta significativo, pero si analizamos esta situación con respecto de los recursos que quedan por ejecutar, se observa que la proporción representa solo un 11% del total comprometido, lo que guarda relación con que muchos de los proyectos en ejecución están en su etapa final o han terminado y falta el desembolso final para ser concluidos o cerrarlos.

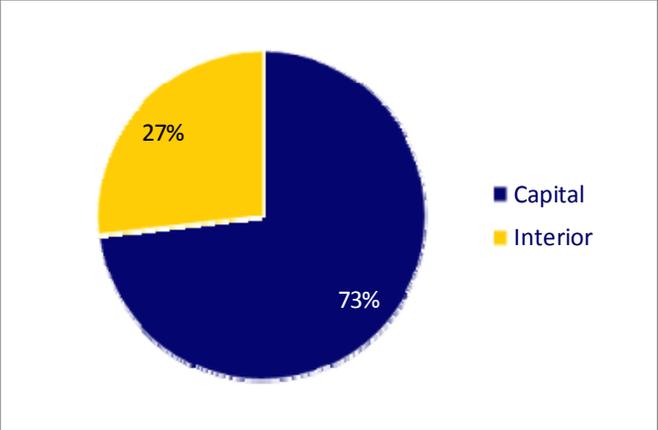
Figura 2.1.15
Porcentajes de Montos Ejecutados o por Ejecutar, según Estado



Fuente: UDM, 2011, Elaboración propia

Finalmente, es interesante analizar cómo se distribuyeron los recursos al interior de los departamentos, considerando que este tipo de proyectos han tenido una región o lugar definido donde han sido ejecutados. Para ello, se analizó si el lugar de emplazamiento del proyecto correspondió a la capital de departamento o a una ciudad o localidad del interior del departamento. Esta clasificación por cantidad se muestra en la Figura 2.1.16.

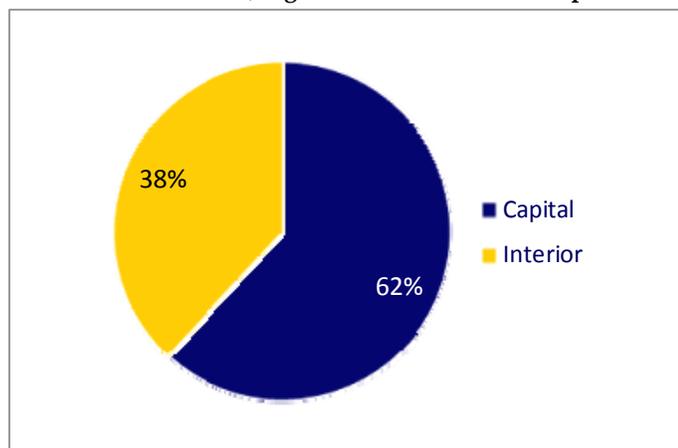
Figura 2.1.16
Cantidad de Proyectos según su Localización en los Departamentos



Fuente: UDM, 2011, Elaboración propia

Esta distribución es más generosa con los proyectos en el interior cuando analizamos los montos destinados a los proyectos en la capital y en el interior, como se aprecia en a Figura siguiente:

Figura 2.1.17
Distribución de la Inversión, según localización en los Departamentos



Fuente: UDM, 2011, Elaboración propia

Así, observamos que un porcentaje importante de proyecto ha sido ejecutado en lugares fuera de la capital de departamento y el porcentaje de inversión correspondiente sobrepasa un tercio de la inversión total realizada. Este es posiblemente un síntoma importante del avance del proceso de descentralización en el Uruguay, resultado que al menos en parte puede ser atribuido a la ejecución del Programa.

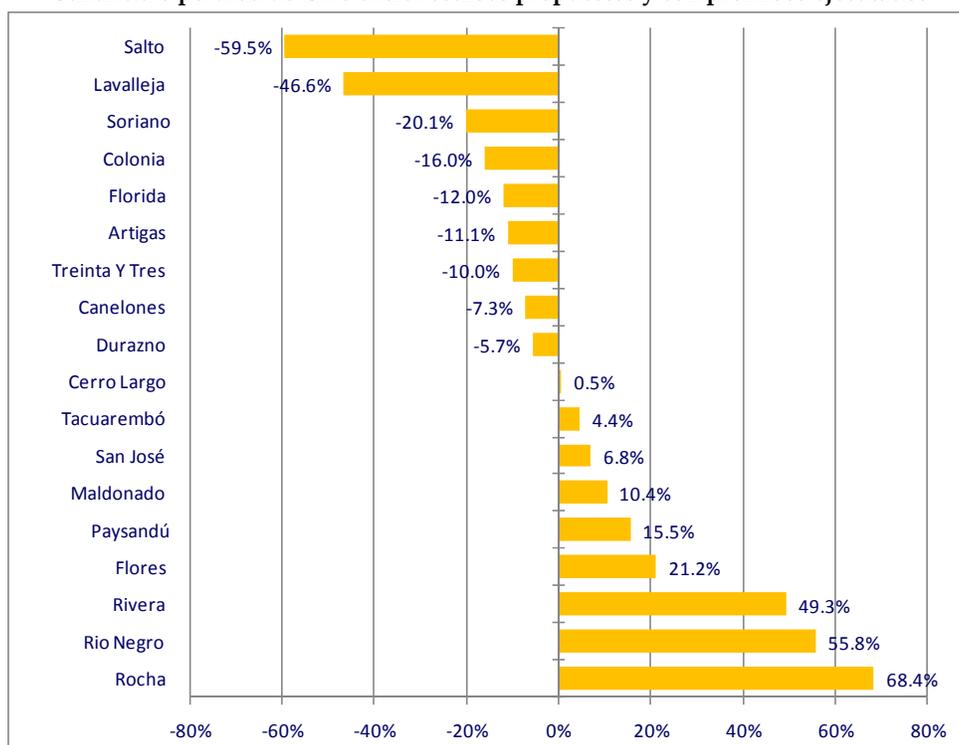
2.1.4. Distribución de recursos del programa entre GDs

La asignación de recursos del PDGM IV entre los GDs del interior está definida por el RO revisado en 2007. Los recursos de fortalecimiento institucional se asignarían en función de la demanda de proyectos, mientras que los recursos para el componente de inversiones se distribuirían inicialmente en función de la fórmula utilizada en el presupuesto para la asignación de transferencias, es decir, tomando en cuenta criterios de población, territorio y pobreza. El RO, sin embargo, establece también que *“al final de cada año los recursos que no han sido comprometidos serán redistribuidos entre los GDs, partiendo de su participación en la fórmula de la Ley de Presupuesto”*. Es decir, el RO genera un incentivo a los GDs para ejecutar los recursos del Programa, premiando a los más eficientes con una asignación adicional (a costo de los menos eficientes).

Las secciones 2.4.2. y 2.4.3 del presente documento muestran, respectivamente, la asignación real aprobada y ejecutada (o en ejecución) de los recursos de fortalecimiento institucional e inversiones entre los GDs. La asignación de recursos para el componente de fortalecimiento institucional no se puede comparar contra un referente inicial, porque

las reglas del RO no lo permiten, pero este análisis si se puede hacer para el componente de inversiones. La Figura 2.1.18 se muestra la relación porcentual de pérdida o ganancia relativa de cada GD entre el índice inicial propuesto en el RO y el compromiso real de recursos de inversión observado y denominado en US\$ al 31 de marzo de 2011.

Figura 2.1.18
Ganancia o pérdida de GDs entre recursos propuestos y compromisos ejecutados



Fuente: UDM, 2011, Elaboración Propia

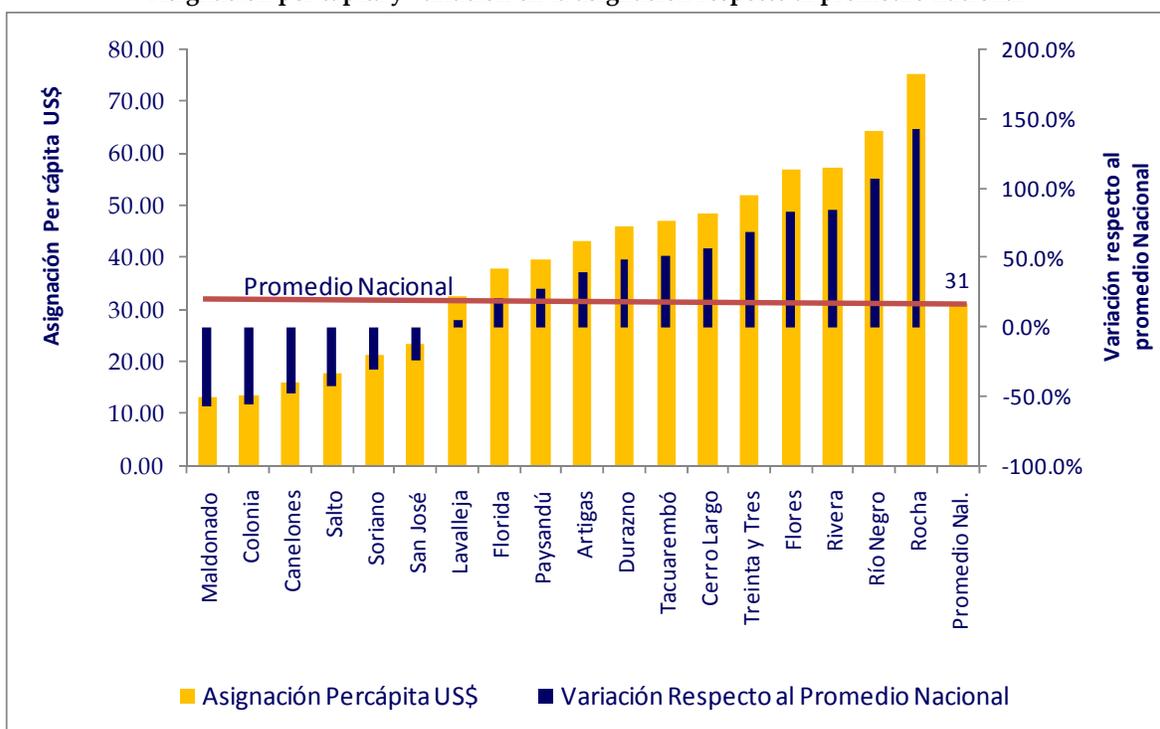
La distribución efectiva de recursos de inversión entre los GDs benefició a departamentos como Rocha, Río Negro y Rivera, que lograron acomodar más proyectos, porque tenían mejor identificadas sus necesidades y planteadas las soluciones técnicas a las mismas. Por el contrario, Salto y Lavalleja fueron los departamentos menos beneficiados con recursos del Programa. El restante de GDs oscila entre un máximo de 20% por arriba o por abajo de su asignación original. El que recibió lo justo fue Cerro Largo.

La asignación real de recursos entre GDs no solo estuvo influenciada por la capacidad institucional de cada una para presentar proyectos. En los periodos de mayor actividad del Programa, los años 2007-2009, el espacio fiscal existente para comprometer recursos estuvo restringido debido a la fuerte demanda que venía desde lo GDs por financiamiento. En ese sentido, la UDM tuvo que medir el acceso de proyectos al PDGM IV, situación que obligó a las Intendencias a priorizar su demanda o esperar a la siguiente ronda para presentar proyectos. Algunas optaron por focalizar sus esfuerzos en un número reducido de

proyectos que podían financiarse al momento en que estaban listos, mientras que otros GDs escalonaron la presentación de proyectos en función de la disponibilidad de recursos.

Una distribución también interesante de analizar, al margen de las prescripciones del RO, es la distribución per cápita de recursos del PDGM IV, esta vez sumando los recursos de fortalecimiento institucional a los del componente de inversiones. El resultado se muestra en la figura 2.1.19 siguiente:

Figura 2.1.19
Asignación per cápita y variación en la asignación respecto al promedio nacional



Fuente: Elaboración Propia

El promedio de recursos asignados por el Programa es de US\$ 31 por habitante²¹. Los Departamentos de Rocha, Río Negro, Rivera y Flores, han sido los más beneficiados con la asignación de recursos del Programa, ya que obtuvieron una asignación per cápita de US\$ 75, US\$ 64, US\$ 57 y US\$ 56, respectivamente. En los casos de Rocha y Río Negro, la variación en la asignación per cápita respecto al promedio nacional, supera el 100%. Los que menos recibieron son Maldonado, Colonia, Canelones y Salto. La conclusión aparente es que el PDGM IV tuvo un sesgo contra los GDs más poblados.

²¹ Proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE) al año 2010

2.2. Análisis del Componente de Desarrollo del Sector

El componente de desarrollo del sector tenía por objetivo apoyar el desarrollo eficaz, eficiente y sustentable del marco institucional para la descentralización y el desarrollo regional, así como de los instrumentos de apoyo a la formulación e implementación de las políticas nacionales relacionadas. Para ello se ha dividido en tres sub-componentes:

- Marco Sectorial, dirigido a financiar estudios y talleres para analizar el proceso de descentralización del país y para apoyar la formulación de propuestas para avanzar su implementación.
- Fortalecimiento de la UDM, orientado a: i) mejorar la capacidad de análisis y gestión de los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional, ii) adecuar la estructura institucional, actualizar sus procedimientos y crear un archivo técnico de proyectos, y iii) implantar un sistema de información sobre la gestión y las finanzas departamentales, que permita adicionalmente hacer un seguimiento integral y sistemático al avance técnico/financiero de los proyectos en ejecución.
- Fortalecimiento del Congreso de Intendentes, establecido para apoyar la institucionalización de sus funciones principales.

Al 31 de marzo de 2011, el componente de desarrollo del sector había aprobado proyectos por un valor de US\$ 819.852, monto equivalente al 83,7% del total de recursos disponibles en el PDGM IV para apoyar estas actividades. Por su parte, la ejecución de proyectos alcanzó a US\$ 693.109 o el 84,5% del total aprobado y el 70,7% del monto final disponible. Quedan por ejecutar hasta el cierre del Programa US\$ 126.743. Los principales aportes del componente reportados por la UDM en informes al BID y la OPP se resumen en las siguientes actividades:

- Apoyo al proceso de transición de los GDs – con PNUD, AECID y OPP (2005),
- Publicación del documento “Buenas Practicas en los GDs” (2007),
- Capacitación y asistencia técnica al CI sobre “Rendición de Cuentas” (2007),
- Desarrollo del programa de capacitación “PROYECTAR” para los GDs (2007),
- Jornadas de desarrollo económico local (2007/2008),
- Apoyo y diagnóstico del Congreso de Intendentes (2008),
- Jornadas de desarrollo y gestión de los GDs (2008),
- Desarrollo del programa de capacitación “PLANIFICAR” para los GDs (2008),
- Seminarios con los GDs sobre proyectos de fortalecimiento institucional (2008/2009),
- Ejecución del proyecto “Agenda metropolitana con los GDs de Montevideo, Canelones y San José (2008/2009)

- Ejecución del proyecto de “Mejora de la Comunicación de UDM” (2008/2009),
- Desarrollo del programa de capacitación “COMUNICAR” para los GDs (2009),
- Desarrollo del proyecto de “Sistema de Ejecución de Proyectos” (2010).
- Apoyo legal a la preparación del proyecto de Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana.
- Apoyo a la diseminación de la propuesta de Ley en los departamentos del interior.

Los cuadros a continuación muestran con más detalle los estudios, talleres y actividades para los subcomponentes de desarrollo del sector que, según el Reglamento Operativo, debían desarrollarse, contrastado con lo efectivamente desarrollado. En general, se puede apreciar que las expectativas para este componente eran más altas de lo que se logró ejecutar a la fecha de la evaluación. En particular, el Cuadro 2.2.1 muestra este ejercicio para el subcomponente Marco Sectorial.

Cuadro 2.2.1
Estudios y talleres propuestos originalmente para el sub-componente de Marco Sectorial

Estudios y Talleres Propuestos	Actividades Realizadas
1. Sistema de transferencias	No
2. Reglamentación del FDI	No
3. Proyecto de Ley Orgánica Municipal	No
4. Delimitación de las materias departamental y local	No
5. Formas posibles de gobierno a escala local	Se apoyó en la preparación del proyecto de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana.
6. Modelo de ordenanza tributaria municipal	No
7. Sistema de financiamiento municipal	No
8. Provisión y administración de servicios locales con la participación del sector privado	Se trabajó en la preparación del proyecto de Ley de Empresas Mixtas.
9. Instrumentos para promover la participación en la administración local	Se apoyó en la preparación del proyecto de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana.
10. Instrumentos para la formación de asociaciones entre departamentos para la provisión de servicios	Se trabajó en el Convenio de asociación entre los GDs de: Canelones, San José y Montevideo para la creación del proyecto conjunto de servicios: Agenda Metropolitana.
11. Instrumentos de coordinación intergubernamental	No
12. Estudios de base para el análisis socioeconómico de los proyectos	No
13. Organización de talleres	Se realizaron talleres de apoyo a la gestión institucional de los GDs: PLANIFICAR, PROYECTAR, COMUNICAR.
14. Apoyo a talleres organizados por otras entidades.	Se apoyaron talleres organizados por otras instancias de la OPP para orientar la labor de las autoridades y los equipos de gobierno recién elegidos en las elecciones departamentales y locales.

Fuente: Elaboración Propia

Cómo se puede apreciar del cuadro anterior, el PDGM IV debía apoyar a la OPP en la elaboración de un número de estudios y talleres para orientar las políticas dirigidas a

profundizar el proceso de descentralización, mismas que por diferentes motivos no se ejecutaron. Sin embargo, entre los apoyos que si se realizaron debe rescatarse el aporte para la preparación y aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que amplía la descentralización a un tercer nivel de gobierno: el municipal.

En la Cuadro 2.2.2 que sigue se realiza el mismo ejercicio para el subcomponente de Fortalecimiento de la UDM.

Cuadro 2.2.2
Actividades propuestas originalmente para el sub-componente de Fortalecimiento de UDM

Actividades propuestas:	Actividades Realizadas
1. Capacitación de los técnicos de la UDM en formulación, análisis, seguimiento y evaluación de proyectos.	Se realizaron talleres de capacitación para los técnicos de la UDM sobre estos temas y sobre los requerimientos procedimentales del BID.
2. Capacitación de los técnicos de la UDM para el análisis y la revisión de las Guías de Preparación de proyectos de inversión y fortalecimiento.	Se realizaron capacitaciones para los técnicos de la UDM también en estos temas.
3. Contratar consultoría para revisar la organización interna de la UDM y actualizar sus procedimientos.	No
4. Crear un archivo técnico de proyectos (incluye los documentos ambientales).	No
5. Diseñar e implantar un sistema de información sobre finanzas y gestión departamental, que incluirá un banco de datos sobre finanzas municipales.	No
6. Diseñar e implantar un sistema para el seguimiento de proyectos municipales (incluye el seguimiento ambiental).	Se ha contratado una empresa consultora para el diseño del sistema de seguimiento de proyectos, que se estima estará listo hacia finales de la ejecución del PDGM-IV.
7. Contratar un sistema de comunicación institucional.	Se contrató una empresa para el diseño de la estrategia de comunicación del programa, pero no se llegó a implementar por los cambios institucionales ocurridos entre 2009 y 2010.
8. Mejorar el acceso público a la información departamental.	Se apoyó a los GDs a desarrollar portales informáticos para la publicación de información relevante.

Fuente: Elaboración Propia

La mayor parte de las actividades programadas originalmente para el sub-componente de Fortalecimiento de la UDM se llevaron a cabo y fueron útiles para apoyar el desempeño institucional, pero actividades juzgadas en su momento como importantes - la revisión de la estructura institucional, el desarrollo del sistema de seguimiento de proyectos y la comunicación institucional - no fueron encaradas o no se encararon con la oportunidad necesaria. Otra vez, actividades como el fortalecimiento de la UDM, pensada en su momento como la instancia que iba a orientar técnica y políticamente la descentralización, tenía que ver con una decisión política que debía asumir la OPP en su momento, pero que finalmente no se dio.

Finalmente, el sub-componente de Fortalecimiento del Congreso de Intendentes debía financiar actividades dirigidas a institucionalizar las funciones de este organismo constitucional, incluyendo el análisis de la demanda de servicios por parte de los GDs, el desarrollo de un plan estratégico, y un plan de auto-sustentabilidad financiera, así como un programa de fortalecimiento institucional que incluía una reingeniería administrativa y la elaboración de un estatuto constitutivo de la institución.

El PDGM IV poco pudo hacer en esta materia de forma independiente, habiendo apoyado más bien iniciativas que se generaban en la interacción de otros donantes con el Congreso de Intendentes, particularmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

Las principales razones que explican este desempeño por parte de la UDM con relación a la ejecución del conjunto del componente de Desarrollo del Sector son:

- Las demandas al Programa estaban fuertemente orientadas a la aprobación y ejecución de los componentes de inversión y fortalecimiento institucional, que representaban el 94% de los recursos disponibles para proyectos y que, además, surgía directamente de los GDs. Esta demanda se hizo más urgente en los años 2007 y 2008, que siguieron al proceso de reorientación de la lógica de intervención del PDGM-IV. Las mayores energías de la UDM estuvieron, por lo tanto, concentradas en las tareas de aprobar y apoyar en la gestión de la ejecución de proyectos.
- La debilidad en la gestión institucional y las dificultades asociadas, principalmente, a los varios cambios que se dieron en la coordinación general de la UDM durante la vida del Programa. En siete años de funcionamiento, la UDM tuvo seis diferentes coordinadores.
- La falta de un liderazgo claro por parte de la OPP en materia de la política de descentralización y de un mandato inequívoco a la UDM para que avanzara en esta tarea. En realidad, en la mayoría de los casos, los mensajes recibidos fueron ambiguos o no pudieron superar la dispersión institucional existente en ese momento. Por ejemplo, en 2008 había hasta cuatro unidades en la estructura de la OPP trabajando temas de descentralización y desarrollo regional.
- Adicionalmente, cabe recoger la impresión que se tiene al interior de la UDM en sentido que muchos de los estudios propuestos en el RO se discutieron en el proceso de renegociación del contrato con el BID, sobre todo con relación a las posibilidades de hacerlos efectivos en el contexto vigente, pero que al final no se modificaron porque la prioridad fundamental estuvo en la adecuación de los capítulos referentes a los componentes de fortalecimiento institucional e inversiones.

2.3. Análisis del Componente de Fortalecimiento Institucional

Para evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y calidad de los proyectos de fortalecimiento institucional se escogió una muestra de 14 proyectos, elegidos tomando en cuenta su temática, lugar geográfico, monto del financiamiento y complejidad.

La muestra corresponde al 23% del total de proyectos y al 50% del monto comprometido de financiamiento. Se analizaron 7 de 19 proyectos de *Gestión Interna*, los mismos que representan el 77% del monto comprometido en el componente, así como también 7 de los 43 proyectos de *Desarrollo Institucional y Territorial*, que representan el 23% del monto comprometido. Se visitaron y sostuvieron reuniones con los directos responsables de los proyectos en 10 de los 18 departamentos donde se desarrolla el PDGM IV²².

En el Anexo III se incluyen las fichas de evaluación de los proyectos de fortalecimiento visitados, elaboradas como producto de la entrevista sostenida con los principales responsables de ejecutar las iniciativas de fortalecimiento. Los proyectos elegidos fueron:

Cuadro 2.3.1
Proyectos Elegidos para la Muestra de Fortalecimiento Institucional

Departamento	Proyecto/Contratación	Compromiso de Recursos \$U
Canelones	Catastro	8.729.100
Durazno	Fortalecimiento de actores sociales y económicos y generación de instrumentos de Desarrollo local en el departamento de Durazno	1.812.854
Flores	Diseño e instrumentación de una Política para la gestión de los Recursos Humanos	3.319.801
Florida	Fortalecimiento al proceso de Descentralización política y administrativa de la Intendencia de Florida	8.131.430
Lavalleja	Mejora de la gestión municipal - Lavalleja digital	12.517.200
Maldonado	Elaboración de un Conjunto de Indicadores relativos a la actividad turística del departamento de Maldonado	1.399.006
Maldonado	UFP - Unidad Funcional de Proyectos	1.269.124
Paysandú	Mejora de los procesos Gestión de Cobranza y Gestión de Recuperación de Activos	3.423.320
Río Negro	Adquisición de un sistema integral de gestión municipal, de los servicios necesarios para su implementación y del hardware y software necesarios para su funcionamiento.	9.590.835
Rocha	Mejora de los procesos Gestión Financiero Contable y otros procesos de Hacienda	2.222.992
Rocha	Mejora de los procesos Gestión de Cobranza y Gestión de Recuperación de Activos - Fase 1 - Actualización del Registro de Contribuyentes	10.569.637
Rocha	Cobranza Fase 2	7.188.502
Treinta y Tres	Fortalecimiento de las Políticas de Desarrollo Social: Programa Hogares	2.714.303

²² En el Anexo II se adjunta la lista completa de las autoridades y funcionarios entrevistados durante el trabajo de campo.

Departamento	Proyecto/Contratación	Compromiso de Recursos \$U
Treinta y tres	Fortalecimiento de Políticas de Des. Económico para la promoción granjera	720.000
Treinta y tres	Fortalecimiento de la gobernanza	352.150
Sub total \$U		73.960.254

Fuente: UDM, 2011

Los criterios a continuación corresponden a observaciones del equipo consultor a partir de los proyectos de la muestra o tomando en cuenta otra información secundaria puesta a disposición, la misma que se cita oportunamente.

2.3.1. Pertinencia de los proyectos de Fortalecimiento Institucional

Los proyectos financiados han sido identificados a partir de Planes de Apoyo Institucional e Inversiones (PAIIs) elaborados para cada GD en cumplimiento con el Reglamento de Operaciones, lo que define en términos formales su pertinencia al momento de aprobarlos y financiarlos. Sin embargo, dados los cambios políticos vividos en los GDs en la última etapa de la ejecución del Programa, parece también relevante evaluar la pertinencia de los proyectos en relación a la apreciación que hoy tienen las nuevas autoridades departamentales, en la medida que su éxito, fracaso o modificación de enfoque estará determinado en parte por la continuidad o cambio de los partidos políticos en función ejecutiva departamental.

En los GDs con continuidad política, no se han percibido problemas de pertinencia en relación a sus proyectos de fortalecimiento institucional. Este es el caso de Canelones (proyecto de Catastro), Río Negro (Sistema integral de gestión municipal), Rocha (gestión y cobranza I y II) y Maldonado (Indicadores de Turismo y Creación de la Unidad Funcional de Proyectos -UFP). Independientemente al área de la clasificación de los proyectos, la continuidad política ha sido fundamental para su éxito.

Dos proyectos han sufrido modificaciones en función al cambio político en la administración departamental. Este es el caso de los proyectos de “Gestión de Cobranza y Recuperación de Activos”, de Paysandú, donde se cambió la modalidad de cobro y la forma en que fue concebido el estudio, y del proyecto “Fortalecimiento al proceso de Descentralización política y administrativa” de Florida, que sufrió cambios de enfoque en su desarrollo debido a la promulgación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana.

Tres proyectos, que fueron adecuadamente identificados y contaron con todo el apoyo del gobierno departamental en ejercicio, fueron relegados y considerados poco relevantes por

la nueva administración. Este es el caso de los tres proyectos de fortalecimiento institucional de Treinta y Tres que están en la muestra.

El hecho que los proyectos hayan sido identificados en los respectivos PAIIs y convenios de gestión, no parece ser suficiente garantía de pertinencia. Los PAIIs mismos no fueron formalmente aprobados por el BID, ni tampoco lograron constituirse en “el instrumento de programación de la inversión pública local” previsto por el RO del Programa. El objetivo de los PAIIs, de ser un documento ‘vivo’ que sirva como instrumento de planificación departamental, no se logró y éste paso a ser un requisito burocrático adicional para acceder a los recursos del PDGM IV, ya que después de su formulación no fue utilizado de forma adecuada ni por los GDs, ni por la UDM.

2.3.2. Eficacia de los proyectos de Fortalecimiento Institucional

Todas las experiencias de fortalecimiento tienen impacto no solo en el resultado final, sino en el proceso mismo de su ejecución, lo que permite a los GDs acceder a nuevos conocimientos y prácticas de gestión institucional.

A la fecha de evaluación de los proyectos ocho de los catorce proyectos de fortalecimiento institucional estaban satisfactoriamente concluidos, habiendo cumplido formalmente con sus términos de referencia y actividades. Los otros seis se encontraban todavía en ejecución. De los ocho proyectos concluidos:

- Tres están logrando sus metas de manera plena. Este es el caso del proyecto de ‘Cobranza y Recuperación de Activos’ de Rocha y los dos de Maldonado: Indicadores de Turismo y UFP.
- Cuatro no han logrado a la fecha cumplir sus objetivos. De estos, los tres del GD de Treinta y Tres por desconocimiento de los proyectos y sus alcances por parte de las nuevas autoridades, que a la fecha de la evaluación no habían recibido los estudios formalmente. En el caso del proyecto de Catastro de Canelones, el GD no ha logrado que la Dirección Nacional de Catastro (DNC), en cumplimiento de sus competencias institucionales actualice los aforos, además de otros problemas técnicos que deben ser resueltos entre ambas instituciones.
- El proyecto de Lavalleja (Mejora de la Gestión Municipal - Lavalleja Digital) a la fecha no ha sido plenamente implementado. Solo algunos de los módulos de los sistemas desarrollados están en uso, sin embargo, se da por descontado que de manera paulatina los módulos restantes serán incorporados a la gestión de la Intendencia.

Los seis proyectos que se encuentran en ejecución enfrentan diversas situaciones que era necesario salvar para no poner en riesgo el logro pleno de sus objetivos:

- El proyecto de fortalecimiento de los actores sociales y económicos de Durazno, cumplió hace un largo periodo solo una parte del estudio, relevar a los actores del departamento. Luego de una interrupción prolongada, volvieron a retomar el estudio de manera restringida a dos localidades, no incluida la capital, poniendo en cuestión su alcance original.
- El proyecto de gestión de los Recursos Humanos de Flores ya casi concluyó con la ejecución de todos sus componentes y ha logrado sus objetivos inmediatos. Sin embargo, aún no se han implementado los productos desarrollados por el proyecto.
- El proyecto de Fortalecimiento al Proceso de Descentralización Política y Administrativa de la Intendencia de Florida, no alcanzó su objetivo original debido también a que la promulgación de la Ley de Descentralización Política y participación Ciudadana introdujo cambios importantes en la relación entre los GDs y las administraciones locales. Sin embargo, su reformulación permitirá organizar la relación y procedimientos de la Intendencia con los dos nuevos Municipios recientemente constituidos en el departamento.
- El proyecto de Mejora en los Procesos de Gestión de Cobro y Recuperación de Activos de Paysandú, sufrió modificaciones respecto al diseño original en la modalidad de cobro. Sin embargo, ya se equipó y puso en funcionamiento una Unidad de Cobranza y Gestión de Recuperación de Activos que logró resultados de mejora en la recaudación.
- Los proyectos: 'Fortalecimiento a los Actores Sociales y Económicos de Durazno' y 'Sistema Integral de Gestión Municipal' de Río Negro, presentan un avance limitado en su implementación, siendo probable que no logren concluirse en los plazos fijados para el cierre de solicitudes de desembolso.

2.3.3. Eficiencia de los proyectos de Fortalecimiento Institucional

Los proyectos del componente fortalecimiento institucional tuvieron, en general, marcadas deficiencias en el cumplimiento de plazos de ejecución, aunque no se observó situaciones de aumento de costos.

Los motivos que explican la poca eficiencia observada, medida desde el punto de vista del cumplimiento de plazos, se debe a varios factores. Entre ellos destacan: i) los cambios experimentados por el Programa respecto a la apertura del menú de posibilidades de fortalecimiento, ii) la inexistencia de un mercado de empresas consultoras/capacitadoras en el Uruguay en las temáticas requerida, iii) los procesos del BID y de la norma uruguaya de licitación y contratación de empresas, consultores y servicios, y iv) el hecho de encarar sistemas informáticos a partir de cero, sin contar con experiencia previa o apoyo de entes

especializados. Otros estudios realizados reafirman estas y otras observaciones para los proyectos del componente²³.

Cumplimiento de Plazos

El RO del Programa establece un ciclo de proyectos de FI, que es general y no preciso, como en el caso del componente de inversión. El RO indica que los proyectos de FI deben: i) ser iniciativas identificadas por los GDs, estableciendo un orden de prioridad para la ejecución de ellas y estimando el costo de cada una a nivel de idea; ii) la UDM las aprueba, realizando una priorización interna y sobre la base del diagnóstico, las ideas aprobadas son objeto de formulación del proyecto. Luego, a semejanza de un proyecto de inversión, el ciclo de los proyectos de FI continúa con el envío del proyecto elaborado para 'no-objeción' de la representación BID y posterior fase de licitación, adjudicación, ejecución del estudio y conclusión.

La información que la UDM tiene disponible en su base de datos de FI es parcial, abarca solo una parte de los proyectos y alcanza a los siguientes hitos del ciclo de proyectos de FI:

1. GD identifica la iniciativa priorizada
2. UDM realiza priorización interna
3. No objeción del BID

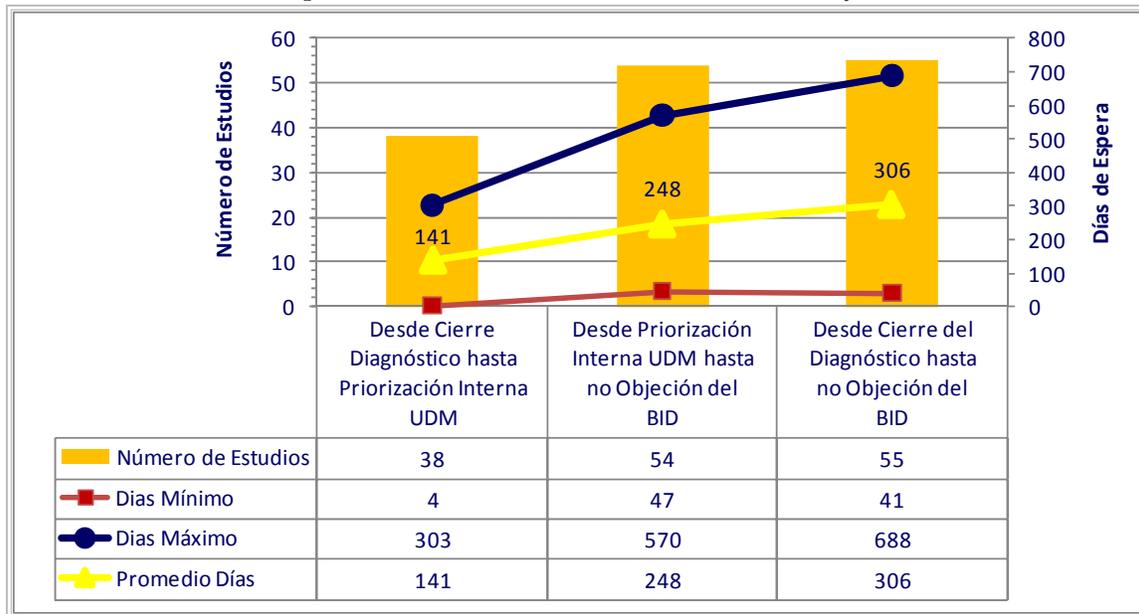
Con estos hitos se pueden construir datos de tiempos de las siguientes etapas:

- a) Desde que el GD identifica la iniciativa priorizada, hasta que la UDM realiza la priorización interna;
- b) Desde la priorización interna UDM, hasta que se cuenta con la "No Objeción" del BID; y
- c) Desde el inicio de a) Identificación de proyectos de los GD, hasta el final de b) No objeción del BID.

La figura siguiente muestra el análisis de tiempos entre hitos, mostrando que, solo para esta parte inicial de los estudios, previa a su etapa de ejecución, se tomaron en promedio 10 meses (306 días), con variaciones que van entre 22,5 meses y 41 días. Para c) la cantidad de proyectos que superó la media de tiempo indicada es del 55%.

²³ Factores Críticos de Éxito en Proyectos Sociales; Ma. Inés Canavesi – Marcelo Morante – Gustavo Scayola, Nov. 2009. Tesis de Grado realizada sobre la base de los proyectos de fortalecimiento institucional del PDGM IV.

Figura 2.3.1
 Tiempos Parciales Transcurridos entre Hitos de los Proyectos



Fuente: UDM, 2011. Elaboración Propia

La UDM también reporta tiempos transcurridos durante las mismas etapas, pero que por la dinámica del componente se dieron de manera inversa, a saber:

- d) En primer lugar se realizó la priorización interna del proyecto y luego el diagnóstico del GD;
- e) En primer lugar se dio la No Objeción BID y luego la UDM realizó su priorización interna.

Para d) existen 21 casos y el tiempo promedio es de 82 días; en e) solo son dos casos y el tiempo promedio es de 291 días.

Procedimientos de Adquisición

Para efectivizar la contratación de los proyectos, se ha necesitado el desarrollo de procedimientos de adquisición particulares, labor en la que han tenido que involucrarse tanto la UDM, como el Tribunal de Cuentas y hasta el propio BID. En algunos proyectos, se debían licitar empresas consultoras para su desarrollo, pero el proceso de contratación, por la obligatoria intervención del Tribunal de Cuentas, demoraba como mínimo nueve meses, lo que dio lugar a contratar consultores individuales. Esta acción permitió mejorar la eficiencia, pero complicó los procesos de supervisión y control de parte de los equipos técnicos de los GDs y la UDM.

Capacidad Instalada de Asistencia Técnica

Otro cuello de botella ha sido la poca capacidad instalada de empresas y consultores técnicos en campos de la gestión pública. El Programa ha servido para activar o crear un mercado de asistencia técnica subnacional en el Uruguay. Anteriormente, las empresas y consultores individuales en temas de fortalecimiento institucional tenían como único nicho de mercado a la empresa privada o el Gobierno Central, sin mirar al interior del país. El Programa les dio el incentivo y la oportunidad para explotar este mercado y ahora son demandados también por fuera del PDGM IV. La creación de mercados es clave para la sostenibilidad de este tipo de intervenciones, aunque su costo sea el tiempo que esta tarea trae consigo.

Inexperiencia en el Desarrollo de Sistemas de Gestión

Otro problema identificado que no ha permitido que los proyectos alcancen una plena eficiencia, ha sido desarrollar e implementar de manera independiente, para cada GD, proyectos de temáticas idénticas de forma paralela²⁴. Tal como se exhibe en el Cuadro 2.1.2, existen, por ejemplo, seis estudios de gestión de capital humano que tienen como principal objetivo fortalecer la capacidad de los GDs para administrar los recursos humanos de la Intendencia, cada uno de los cuales arranca de cero o sobre bases poco probadas. Lo mismo puede decirse de los proyectos de gestión tributaria (3 proyectos financiados), sistemas de información y control (5), Mejora de Procesos Administrativos (12), entre otros.

En general existen pocos casos de proyectos donde hayan sido necesarios aumentos de presupuesto, algunos de los casos en que fue necesario el presupuesto adicional salió del propio GD, demostrando su compromiso e interés en el proyecto.

2.3.4. Sostenibilidad de los proyectos de Fortalecimiento Institucional

Con pocas excepciones, los proyectos elaborados son sostenibles y los GDs realizan diversas modalidades de financiamiento para asegurar la institucionalización y sostenibilidad de los proyectos y productos elaborados.

Diez de los catorce proyectos de la muestra no presentan mayores problemas de sostenibilidad más allá de que no existan mecanismos directos de absorción de los productos elaborados o el pleno logro de los impactos esperados por el proyecto.

²⁴ El hecho de que se presentaran proyectos de forma independiente y no se pudiera coordinar de forma conjunta es el resultado de la lógica de intervención escogida, que priorizaba la demanda de proyectos por parte de los GDs en forma y tiempo. Es decir, que los proyectos se presentaron a la UDM bajo distintos formatos y en tiempos diferentes.

- En Maldonado, por ejemplo, la Intendencia contrató al mismo especialista de la empresa que había elaborado las estadísticas de Turismo;
- En Canelones si bien aún no se logró poner en vigencia un nuevo Catastro, se logró actualizar información de un gran número de predios que ahora tributan a la Intendencia;
- Una situación parecida está sucediendo en Paysandú, donde como parte del proyecto se conformó la Unidad de Cobranzas y Gestión de Recuperación de Activos, la misma que no siguió los pasos de cobranza establecidos por el proyecto, pero su presencia y actividades ya lograron resultados en cuanto a la cobranza de adeudos tributarios.

En contrapartida tenemos casos en que la situación política de las intendencias, respecto a la continuidad o no de los Intendentes y partidos políticos, tal como fue analizado en el caso de la pertinencia, también es aplicable respecto a la sostenibilidad de los proyectos:

- El caso extremo es Treinta y Tres (nuevo partido político e Intendente) no permite vislumbrar ninguna posibilidad que los proyectos ejecutados tengan alguna sostenibilidad y continuación;
- En el caso de Durazno (mismo Partido, nuevo Intendente) es poco probable que durante la presente administración se implemente la agenda de desarrollo que se formule.

Los estudios de gestión territorial y desarrollo, por lo general tienen una implicancia política asociada a un Partido Político o Intendente. Financiar dichos proyectos al medio de una gestión de gobierno departamental, tienen el riesgo de perderse en el tiempo, volviéndose no pertinentes ni sostenibles en caso de un cambio de administración. **Se deben financiar dichos emprendimientos tomando en cuenta el ciclo de la gestión de gobierno, asegurando que su ejecución podrá ser institucionalizada en el GD.**

Existen otros temas de gestión que podrían constituir obstáculos y problemas en el futuro. Todos los proyectos de sistemas requieren largos periodos de comprensión de la problemática, validación de instrumentos, desarrollo con los distintos usuarios y pruebas continuas. Los sistemas tienen que permitir su adaptabilidad y cambio a las situaciones que enfrenta, por lo tanto tienen que ser producto de un esfuerzo conjunto y sostenible que idealmente debe estar al interior de la propia Intendencia. Sin embargo, con pocas excepciones²⁵, el componente de FI aprobó licitaciones para la elaboración de sistemas que desarrollan los productos -sin la entrega de los códigos fuente- dando lugar a depender de las empresas para todo cambio, actualización y solución de cualquier tipo de problema periódico.

²⁵ El GM de Rocha es la excepción a esta situación de dependencia externa, licitaron el desarrollo de sistemas considerando la compra de códigos fuente, el costo de los sistemas aumentó en 25%.

Apuntes Respecto a los Proyectos de Fortalecimiento del Inicio del Programa

Corresponde señalar que, al inicio del PDGM IV, la OPP ejecutó tres proyectos para beneficiar a todos los GDs en su conjunto. Estos fueron ejecutados en el marco del Reglamento Operativo original, bajo un criterio de oferta de FI. Uno de los proyectos consistía en la compra de hardware y software para las 18 Intendencias, el Congreso de Intendentes, la UDM en la OPP y el Servicio Geográfico Militar del Ministerio de Defensa. La ejecución del proyecto coincidió con el cambio de gobierno nacional del 2005, para entonces se había realizado la licitación y definido la lista de los posibles proveedores. El nuevo gobierno procedió a adjudicar las compras al no encontrar defectos en el proceso de adquisición, se firmó el contrato y se entregaron los bienes, a pesar de que en la UDM había posiciones en contra, fundadas en que no existía diagnóstico previo de necesidades como tampoco un plan de implementación ni definición de los resultados que se pretendían lograr. Se tiene en archivo la información del detalle del software y hardware entregado.

El segundo proyecto corresponde a la compra e implementación de un software para un Sistema de Información Geográfica (SIG) que gestione una base de datos geográfica y que se replique en las 18 Intendencias. La compra estaba enmarcada en una propuesta de fortalecimiento ambiciosa que pretendía la implementación de un sistema de información geográfico interconectado entre la intendencias, incluyendo a Montevideo que sería invitada para ser parte de la red. Sin embargo, existieron limitaciones de planificación e implementación así como en las actividades de difusión y capacitación que serían necesarias para el desarrollo del sistema. Hoy se conoce la ubicación de las licencias de software y se sabe que algunas de las intendencias han hecho uso de las mismas para mejorar sus capacidades de catastro, pero el sistema integrado solo quedó como una propuesta no concretada.

El tercer proyecto significó la realización de los Diagnósticos Institucionales, Financiero y de Gestión de las 18 Intendencias, para este trabajo se dividió el país en regiones, asignándose tres de ellas a 12 Consultores Individuales (región litoral, norte y sur) y la cuarta, a una empresa consultora (región este). Este proyecto entregó los Diagnósticos previstos y en función a ellos reformuló los PAIIs Departamentales que sirvieron de referencia para la identificación y definición de los proyectos de fortalecimiento posteriores a la reformulación del programa. Los PAIIs reformulados solo quedaron como herramientas referenciales ya que nunca fueron aprobados por el BID, como se habría esperado en cumplimiento del nuevo RO.

2.4. Análisis del Componente de Inversiones

Se aplicó la metodología de evaluación propuesta para el componente de Inversiones, para lo que se tomó en cuenta la información disponible sobre la ejecución del programa, en

cuanto a recursos comprometidos, ejecución al 31 de marzo de 2011, registros y base de datos de la UDM; se realizaron entrevistas a funcionarios de la UDM, visitas a 10 Intendencias a las que corresponden la muestra de proyectos visitados y analizados, así como se realizaron sesiones de trabajo con Intendentes departamentales en Montevideo. En el siguiente cuadro se presenta la lista de proyectos de la muestra analizada.

Cuadro 2.4.1
Proyectos de la Muestra del Componente Inversiones

Departamento	Proyecto/Contratación	Monto Comprometido \$Uy
Canelones	Consolidación y Mejoramiento de barrio Centro (II) de la Paz	68.113.817
Durazno	Ordenamiento circulatorio en barrios de la ciudad de Durazno	11.641.035
Flores	Mejoramiento del Barrio Unión de Trinidad	13.950.661
Flores	Mejora del sector Noroeste de Trinidad	13.553.993
Florida	Desagües pluviales y pavimentos del barrio Aguas Corrientes de Florida	13.123.124
Lavalleja	Consolidación de la región norte de la ciudad de Minas	33.448.553
Maldonado	Mejora de barrios al oeste de Avda. Alvariza e intervenciones hidráulicas en Cañada Rodó de la ciudad de San Carlos	20.957.744
Maldonado	Saneamiento Barrio Hipódromo	17.150.000
Paysandú	Desagües pluviales del A° Sacra. Cuencas 3 y 4	82.138.849
Rio Negro	Mejoramiento urbano en Young	61.510.590
Rocha	Pavimentación de la ciudad de Castillos	47.573.212
Rocha	Pavimentación de acceso a ciudad de Rocha	36.554.853
Treinta y Tres	Pavimentación de Avda. Artigas y Avda. Brasil	17.279.573
Treinta y Tres	Repavimentación de Avda. Valentín Olivera	6.818.540

Fuente: Elaboración propia

Como resultado del análisis de la información y datos recogidos, a continuación se presentan los hallazgos más importantes, desde la perspectiva de la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad/calidad de las intervenciones.

2.4.1. Pertinencia de los Proyectos de Inversión

Es posible afirmar que los proyectos de inversión han sido pertinentes. Las intervenciones respondieron a necesidades bien conocidas y resolvían carencias de grupos importantes de población. La misma guía de presentación de proyectos y los requisitos exigidos para la aprobación de proyectos obligaba a respaldar el proyecto con datos sobre el problema a resolver y los resultados esperados, vinculándolos con una buena evaluación de la zona de intervención.

Donde se realizaron ejercicios de planificación, los proyectos de inversión fueron parte de los resultados de esa planificación. La importancia de los proyectos es reconocida no solo por las administraciones que los realizaron, sino también por las nuevas administraciones que asumieron los gobiernos departamentales después de las elecciones del 2010.

Los GDs destinan los recursos del PDGM IV a una obra importante y de gran dimensión relativa en el departamento porque pueden contar con ese dinero en conjunto y en un momento determinado, aspecto que motiva la preparación de proyectos de envergadura que en muchos casos fueron las obras más importantes del quinquenio. Este enfoque así como el aporte de la UDM guiaron a los GDs a elaborar proyectos integrales, que fueron más allá del clásico cordón - cuneta, para resolver problemas más complejos. En muchos casos el proyecto de inversión es solo una parte de una solución más grande que se irá completando en sucesivas gestiones de gobierno y con nuevos recursos BID.

Es evidente que fue más difícil lograr que las ideas e iniciativas sobre desarrollo económico local llegaran a ser proyectos, debido a que exigían mayores niveles de coordinación y la suma de voluntades de diferentes actores del desarrollo, lo que afectó su pertinencia y su priorización.

2.4.2. Eficacia de los Proyectos de Inversión

Los proyectos de inversión han sido eficaces en el logro de los componentes previstos para su realización y en la mayoría de los casos esto ha redundado, en el corto plazo, en la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios.

Se evidencia que se mejoran barrios, se controlaron causes de agua y mejoró la conducción de aguas de lluvia, se mejoró la viabilidad urbana así como la disponibilidad de obras de saneamiento.

Existía experiencia en la UDM para realizar el adecuado seguimiento para asegurar el logro de los resultados previstos para las obras, así también se evidenció que los vecinos que fueron beneficiados consideraban que los objetivos buscados se habían logrado, aunque todos reconocen que es necesario continuar realizando obras complementarias para lograr soluciones definitivas.

Es evidente la diferencia entre la situación sin proyecto y la situación con proyecto, por lo que las obras realizadas han transformado muchas realidades y afectado positivamente las condiciones de vida en las ciudades y centros urbanos donde se ejecutaron. Cabe señalar que la eficacia de las obras de saneamiento queda dependiendo de las conexiones que realicen los vecinos a la nueva red, lo que exige tareas de concientización y coordinación con OSE.

2.4.3. Eficiencia en los Proyectos de Inversión

Los proyectos se ejecutaron de manera eficiente en la mayor parte de los aspectos, se observaron ineficiencias en las etapas previas de aprobación, licitación y contratación. En general se cumplieron los costos y los tiempos previstos y cuando surgieron inconvenientes en estos aspectos estos fueron superados sin afectar los resultados esperados.

Es evidente que las dificultades, primero en la preparación de los proyectos, pero luego en las etapas de licitación y selección de las empresas ejecutoras generaron la mayor parte de los retrasos en la realización de los proyectos y la solución de los problemas con los que estaban relacionados. Esto se evidencia en el análisis de los tiempos en el ciclo de proyectos que se presenta más adelante.

Las variaciones del tipo de cambio y la inflación en Uruguay afectaron las estructuras de costos de los proyectos, resultado de una etapa de desarrollo económico con algún nivel de inflación pero con apreciación de la moneda local, lo que afectó en muchos casos los presupuestos luego de la aplicación de las tablas paramétricas previstas para este tipo de ajustes. En general fueron las Intendencias las que cubrieron los sobre costos que se produjeron

Para mejorar la eficiencia en el uso de recursos, los GDs desarrollaron varias estrategias, como la combinación de recursos con lo disponible mediante el FDI o asignando recursos del Programa a tareas que no les eran posibles de desarrollar con recursos propios. Con base en la información registrada en la UDM se determinaron y analizaron los tiempos insumidos en las diferentes etapas del ciclo de proyectos, este análisis se había realizado también en la Evaluación de Medio Término de mediados del 2008. Para evaluar el avance en este aspecto, a continuación se presentan los resultados de tiempos hasta el primer semestre del 2008 (medio término) y los tiempos insumidos a partir del segundo semestre del 2008²⁶.

Para el análisis se emplearon los siguientes hitos del ciclo de proyectos:

- Aprobación del proyecto por la UDM
- No objeción del BID
- Autorización para la ejecución

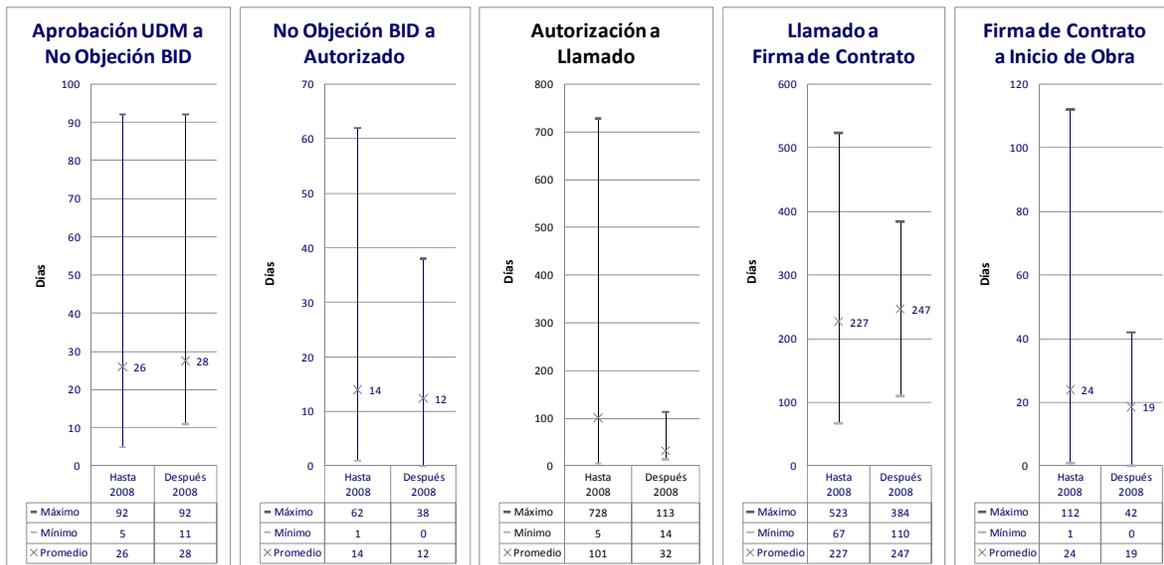
²⁶ Para el análisis de tiempos se excluyeron dos casos particulares, un proyecto en Canelones que tuvo una demora extraordinaria por un error en el proceso de licitación, se convocó nacional cuando correspondía internacional, y otro en Maldonado al que se destinaron recursos sobrantes y el proceso de licitación solo pudo iniciarse cuando se definieron otros proyectos y se confirmaron los montos finalmente disponibles.

- Llamado o convocatoria para presentación de propuestas
- Firma del contrato
- Inicio de obras

Cuadro 2.4.2
Tiempos Insumidos en el Ciclo de los Proyectos de Inversión, en Días Calendario

	Aprobación UDM a No Objeción BID		No Objeción BID a Autorizado		Autorizado ha Llamado	
	Hasta 2008	Después 2008	Hasta 2008	Después 2008	Hasta 2008	Después 2008
Máximo	92	92	62	38	728	113
Promedio	26	28	14	12	101	32
Mínimo	5	11	1	0	5	14

	Llamado a Firma de Contrato		Firma de Contrato a Inicio de Obra	
	Hasta 2008	Después 2008	Hasta 2008	Después 2008
Máximo	523	384	112	42
Promedio	227	247	24	19
Mínimo	67	110	1	0



Fuente: Elaboración propia

Se observan dos aspectos a mencionar al comparar la primera fase analizada en la evaluación de medio término respecto a la segunda fase hasta este informe final. Por una parte, los rangos han disminuido y los extremos de mínimo y máximo se han acercado al promedio y, por otra, se observa que se lograron reducir significativamente los tiempos promedio entre la autorización y el llamado a presentación de propuestas (disminución de 69 días o un 68%) y entre la firma del contrato e inicio de obras (disminución de 5 días o un 21%).

Si se observa un incremento importante de 20 días en los tiempos promedio entre llamado y firma de contrato, aunque esto representa solo un 9% de aumento relativo.

Corresponde aclarar que pueden haber existido etapas intermedias adicionales entre los hitos registrados y sistematizados; por ejemplo, se conoció que entre “Aprobación UDM” y “No objeción BID” existían actividades intermedias al interior de la OPP pero no existía un registro establecido al respecto, por lo que este resultado no corresponde necesariamente al tiempo insumido en el BID. Este ejemplo debe servir a futuro para mejorar la definición de los hitos a registrar en función de aquello que se desea medir, evaluar y controlar.

Resulta interesante comparar los tiempos promedio totales en ambas fases, el resultado se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 2.4.3
Tiempo Total Promedio para el Ciclo de Proyectos de Inversión, en Días Calendario

Hasta 2008	Después 2008
392	337

Fuente: Elaboración propia

El tiempo promedio se redujo en 55 días, lo que representa una disminución relativa del 14%, que representa objetivamente una mejora en la eficiencia de tiempos para la ejecución de los proyectos de inversión entre las dos fases analizadas.

2.4.4. Sostenibilidad y Calidad de los Proyectos de Inversión

Los proyectos son sostenibles, las Intendencias cuentan con recursos financieros para su mantenimiento, aunque en algunos casos se reporta limitaciones en recursos humanos y maquinaria. Por otra parte, se evidencia que la calidad de las obras es buena lo que se logró como resultado de la experiencia en su ejecución que se reflejó en las condiciones de contratación de las empresas.

El seguimiento y la supervisión fueron también importantes para asegurar buenos resultados, pero la conservación de las obras y su duración está condicionada a buenas y regulares tareas de mantenimiento. Pero en todos los casos evaluados se evidencia que los gastos en la zona de intervención sin proyecto eran mayores que los gastos con proyecto, por lo que se asegura disponer de los fondos suficientes para el mantenimiento rutinario. Las obras realizadas tienen periodos de vida útil, por ejemplo el tratamiento bituminoso que requiere mantenimientos grandes luego de cuatro a cinco años. Para estas acciones las Intendencias han previsto elaborar proyectos que se ejecutarían con recursos propios o de

transferencia. El mantenimiento de las obras de saneamiento es responsabilidad de OSE, este tipo de obra se realiza en el marco de un acuerdo con esa entidad del Gobierno Nacional.

Los beneficiarios aprecian los beneficios de las obras y están satisfechos por su realización, se muestran dispuestos a solicitar que se realicen las tareas de mantenimiento para que duren por muchos años. Se debe tener en cuenta que las obras realizadas por el Programa pueden ser solo una parte de soluciones que se están implementando en etapas, la sostenibilidad de estas obras está sujeta a lograr concretar las siguientes etapas de ejecución.

Cabe hacer notar que los proyectos realizados no han tenido impactos negativos para el medio ambiente, lo cual ayuda a su sostenibilidad. Por otra parte, el propósito de lograr la recuperación de costos mediante mejora de las recaudaciones o cobros de aportes extraordinarios a los beneficiarios no se está cumpliendo, por las dificultades administrativas, pero sobre todo de carácter político que tienen estas medidas.

2.5. Análisis de los Principales Instrumentos de Gestión del Programa

A continuación se realiza un análisis de dos de los instrumentos más importantes previstos para la gestión del Programa y que debieron ser aplicados y utilizados efectivamente y ampliamente para guiar las acciones del PDGM IV y para el seguimiento de los resultados obtenidos.

2.5.1. El Reglamento Operativo del Programa

El Programa contó con un Reglamento Operativo (RO) para establecer los términos y condiciones por los que se regiría su ejecución. Sobre la base de los objetivos del Programa, el RO establecía una descripción a detalle de cada componente, la proporción de asignación de los recursos tanto del crédito como de la contraparte local, las condiciones y criterios de elegibilidad y la organización requerida en la institución a cargo de la ejecución y el seguimiento de las acciones previstas y los programas a financiar. Así mismo establecía los procedimientos generales para preparación y evaluación de proyectos, de licitaciones y adquisiciones de bienes y servicios, de supervisión de las obras y de seguimiento y evaluación.

El RO fue modificado a finales del 2007 para responder a las modificaciones contractuales que se introdujeron en ese momento y según la evaluación realizada, se comprueba que fue aplicado en la mayor parte de sus lineamientos sirviendo para ordenar, guiar y normar las acciones del Programa.

Cabe resaltar que al inicio del documento se define el objetivo principal del Programa como “mejorar la situación fiscal de los Gobiernos Departamentales del Interior (GDs) y mejorar la calidad y eficiencia de prestación de servicios municipales”. Esta definición de objetivo resultaba clara y orientadora para las acciones del PDGM IV.

El RO estableció como uno de los requisitos y guías para la definición de proyectos y actividades del Programa a los Planes de Acción Institucional e Inversiones (PAIIs). Estos planes debían ser resultado de los diagnósticos departamentales y ser una guía para la ejecución de proyectos de fortalecimiento (metas) y de inversiones (plan de inversión) incluyendo asignación de prioridades y combinación de las diferentes fuentes de financiamiento disponibles. Los PAIIs se pensaron como un instrumento de planificación estratégica para las Intendencias. Lamentablemente, la evaluación ha mostrado que los PAIIs fueron poco más que un simple requisito y no llegaron a ser aprobados por el BID como se establecía en el RO.

El RO también estableció la obligatoriedad del cumplimiento de los compromisos de gestión como condición necesaria para acceder a los recursos del programa. Este requisito fue modificando con el tiempo llegando a convertirse en un objetivo o resultado a alcanzar por las acciones del Programa, varios indicadores de resultado del marco lógico están vinculados con estos compromisos.

El RO establecía que todos los proyectos de inversión debían de evaluarse desde la perspectiva económica y tener una TIRE superior al 12%, esto no se aplicó a estudios de pre inversión o de desarrollo económico local ni al único proyecto clasificado como de saneamiento. Por otra parte, existieron proyectos de inversión en infraestructura que se ejecutaron sin evaluación económica como resultado de la declaración de zonas de emergencia en los departamentos como resultado de las inundaciones de principios del año 2007. Además, existen en los registros de la UDM cuatro proyectos ejecutados con una TIRE estimada inferior al 12%. Cabe resaltar que el RO establecía que “se seleccionará la alternativa de mínimo costo entre las técnicamente aceptables”, se entendería que esta opción no sustituye a la evaluación económica sino que la complementa.

El Reglamento Operativo asignó a la UDM el rol de apoyar a los GDs en la definición y preparación de los proyectos para luego actuar como evaluador de su factibilidad y terminar haciendo el seguimiento y la verificación del logro de los resultados previstos. Se pudo generar un conflicto de intereses en la UDM al actuar como juez y parte en los diferentes momentos del ciclo de proyectos. Este conflicto pudo haberse dado con mayor facilidad en los proyectos de Fortalecimiento Institucional en los que el involucramiento de la UDM fue mayor. Este es un aspecto que puede ser mejorado en futuras intervenciones asignando instancias institucionales diferentes para la preparación y seguimiento y para la evaluación de los proyectos.

En el RO se define también el rol del PNUD como “agencia especializada” para apoyar en la gestión del programa y disminuir el peso de esas tareas para la unidad ejecutora del Gobierno Uruguayo, pero en los hechos el rol de esta agencia habría resultado redundante y en algún caso significó un escollo adicional para los procesos de adjudicación y contratación de consultorías que eran parte de los proyectos de FI procesos que de por si eran morosos por la normativa nacional y la no objeción del BID.

Se había establecido la necesidad de desarrollar una guía de contenidos básicos para la formulación de proyectos de fortalecimiento, la guía se elaboró pero no llegó a utilizarse. Además el RO facultaba a la UDM a agrupar iniciativas o proyectos con objetivos similares para ser parte de un único procedimiento de selección o adquisición, pero se observó que se ejecutaron por separado proyectos con similares objetivos duplicando esfuerzos y disminuyendo la eficiencia del programa. Esto se habría debido al cambio a un enfoque hacia la demanda de los GDs lo que resultó en la presentación de proyectos de manera muy dispersa aminorando las posibilidades de coordinación o agrupación ente iniciativas similares. Este es un aspecto que puede ser mejorando en el futuro si se ordena mejor la presentación de proyectos definiendo periodos o plazos para la presentación de proyectos.

Finalmente, el RO establecía la necesidad de que los GDs comprometieran la realización de acciones de recuperación de costos de las inversiones. En los hechos, esas acciones no se concretaron y se vieron dificultadas por limitaciones de información y los cálculos sobre posibles costos políticos de su puesta en práctica.

2.5.2. Apuntes sobre el Marco Lógico del Programa

El otro instrumento previsto para guiar sobre todo el seguimiento y evaluación del Programa fue el Marco Lógico. Según la información recibida el Marco Lógico inicial del Programa, que fue parte del Informe de Proyecto/Propuesta de Préstamo elaborado en el BID, no fue utilizado en los primeros años de ejecución del Programa; presumiblemente debido a que no se contaba con una línea de base para los indicadores predefinidos, ni estos habrían sido revisados por las contrapartes involucradas en la ejecución del Programa.

El Marco Lógico fue repuesto al momento de la reformulación del Programa a finales del 2007, con ajustes que significaron la incorporación de varios errores y sesgos que siguieron afectando negativamente su aplicación como herramienta de gestión. Al final, se observa que resultó ser solo un elemento de reporte para los Informes Semestrales al BID, sin llegar a satisfacer los requerimientos de sus potenciales usuarios para otros fines. A esto se suma la ausencia de la línea base hasta finales del 2008, cuando la UDM la realiza con base en sus registros y la información con que se disponía en ese momento. Los valores

establecidos aportaron poco al seguimiento y no parecen responder a la aplicación rigurosa de una metodología de determinación.

Como consecuencia de la determinación de la línea de base, el Marco Lógico fue nuevamente modificado, pero sin lograr recuperar plenamente su utilidad, como se verá más adelante al realizar un análisis de los indicadores. Estos no tienen las cualidades requeridas y están entremezclados entre diferentes niveles de objetivos.

A continuación se presentan los principales aspectos que disminuyeron la utilidad de este instrumento:

- Presenta un doble propósito que no es más que la suma de dos de los componentes del Programa. Hubiera sido mejor definir un propósito único que recoja el resultado esperado como consecuencia del cumplimiento de los tres componentes del Programa. El objetivo principal del Programa planteado en el Reglamento Operativo pudo guiar esta definición.
- Muchos indicadores no resultaron verificables en términos de tiempo y calidad, lo que se debió a la manera y el momento extemporáneo en que se definió el Marco Lógico y sus componentes.
- Luego de los cambios realizados, resultó que se tienen los mismos indicadores a nivel de propósito como a nivel de componente, lo cual no corresponde y dificulta su aplicación e interpretación.
- Faltó un indicador que refleje y agrupe a nivel de propósito los resultados esperados para las acciones del componente de Desarrollo del Sector.
- Hubiera sido bueno incorporar en el Marco Lógico la lista de proyectos de cada componente, para evidenciar cómo cada uno de ellos aportaba al logro de los objetivos previstos.
- Las revisiones del Marco Lógico debieron incluir ajustes en los supuestos, especialmente en la parte del componente de fortalecimiento para evidenciar los riesgos relacionados con la inestabilidad institucional.

A continuación se presenta una versión resumida del estado de situación del Marco Lógico al momento de esta evaluación, desde la perspectiva de los valores de los indicadores propuestos. En Anexo VI se presenta la versión completa de este Marco Lógico final como referencia. En esta versión resumida se ha incluido una columna de colores que sirve para señalar gráficamente el estado de situación del programa y que puede ser aplicada para el seguimiento en futuras operaciones.

La columna de colores de la derecha es como un semáforo para cada indicador. El color rojo significa el no cumplimiento de la meta establecida; el amarillo corresponde a un cumplimiento parcial y próximo a la meta, para ello se consideró que el resultado está al

menos a un 80% del valor esperado, y finalmente el color verde significa haber llegado o superado la meta prevista.

Cuadro 2.5.1
Marco Lógico del Programa en la Evaluación Final

Objetivos	Indicadores	Evaluación del Cumplimiento de los Indicadores	
FIN			
Aumentar el bienestar de la población del interior del país promoviendo el desarrollo territorial	1. Aumento de la cobertura y calidad de servicios de responsabilidad municipal.	Aún sin evaluar	
	2. Reducción en el porcentaje de familias con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los Departamentos del Interior.	Aún sin evaluar	
PROPÓSITO			
Mejorar la capacidad de gobierno y gestión de los Gobiernos Departamentales (GDs) y atender las necesidades de inversión en áreas de responsabilidad departamental.	1. Todos los departamentos cumplen con los compromisos de mejora institucional establecidos en sus Compromisos de Gestión acordados con el Gobierno Nacional. Indicadores: 1.1. El 100% de los departamentos entregan información financiera semestral. Línea de base: 100 % entregaban información financiera en 2003.		
	1.2. El 100% de los departamentos ha homogeneizado los criterios contables y financieros con el Gobierno Nacional. Línea de base = 0	El indicador es irrelevante ya que la meta ya estaba cumplida antes de iniciar el Programa.	
	1.3. El 100% de los departamentos difunden información al ciudadano, a través de su página web. Línea de base = 0	No cumple. 33% de los gobiernos departamentales (6) publican ítems de transparencia y de atención al ciudadano	
	1.4. El 100% de los departamentos han implementado el certificado único departamental. (RUP) Línea de base = 0	No cumple. 8 GDs cuentan con un RUP	
	2. Mejora el valor de la TIRE promedio ponderada (por beneficios directos) de los proyectos de inversión, respecto de igual indicador del PDM III, al finalizar el Programa. Indicador: TIRE de proyectos de inversión Línea de base: TIRE del PCR del PDGM III, 19.79%	Se cumple. TIRE ponderada por beneficiarios del PDGM IV: 22,15%	

Objetivos	Indicadores	Evaluación del Cumplimiento de los Indicadores	
	<p>3. El número de personas satisfechas con la gestión y servicios prestados por los GDs aumenta al menos 10% con respecto a la Línea de Base, por lo menos en 15 Departamentos, al finalizar el Programa.</p> <p>Indicador: Al menos el 60% de los trámites demandados por los actores locales son ofrecidos en los Centros de Atención Ciudadana instalados.</p> <p>Línea de base = 0</p>	<p>La medición de satisfacción ciudadana estuvo ausente en las acciones del Programa y tampoco se estableció un valor de referencia en la línea de base.</p> <p>El indicador propuesto no guarda relación con la medición de satisfacción, es un proxy que no funcionó.</p> <p>Respecto a la medición del indicador:</p> <p>No cumple. 7 de 16 Centros de Atención Ciudadana ofrecen al menos el 60% de los trámites.</p>	
COMPONENTES			
<p>1. Desarrollo del Sector</p> <p>El marco institucional y de funcionamiento del proceso de descentralización y desarrollo regional se fortalece en forma eficaz, eficiente y sustentable</p>	<p>1.1. Al menos cinco estudios o propuestas finalizadas.</p> <p>Indicador: Cantidad de estudios producidos en la UDM</p> <p>Línea de Base = 0</p>	Se cumple. Cinco estudios/proyectos de ley/leyes producidos	
	<p>1.2. Información sobre finanzas y gestión departamental a disposición del público en todos los Departamentos.</p> <p>Indicador: Información sobre presupuesto departamental en sitio web de los departamentos actualizada</p> <p>Línea de Base = 0</p>	No cumple. El 67% de los departamentos publican el presupuesto quinquenal en su página web.	
	<p>1.3. Propuesta de reglamentación sobre estructura y funcionamiento del Congreso de Intendentes formulada.</p> <p>Indicador: Propuesta formulada</p> <p>Línea de Base = 0</p>	Se cumple. El informe fue realizado y enviado al Congreso de Intendentes.	
<p>2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental</p> <p>Se incrementa y hace más eficiente la capacidad de gobierno y gestión de los GDs para dar cumplimiento a las necesidades que emergen de sus roles.</p>	<p>2.1. Todos los GDs cuentan con planes de fortalecimiento actualizados en implementación.</p> <p>Indicador: PAII formulados y aprobados por UDM para todos los departamentos</p> <p>Línea de Base = 0</p>	Se cumple. El 100 % de los Departamentos cuentan con un PAII.	
	<p>2.2 Sistemas integrados de gestión implementados en todos los departamentos.</p> <p>Indicador: Cantidad de departamentos que cuentan con sistema de gestión implementado.</p> <p>Línea de Base = 1 (Colonia. Fuente: PCR PDGM III)</p>	No cumple. El 50% de los GD cuenta con sistemas integrados de gestión financiera o con proyectos para su implementación.	
	<p>2.3. Información financiera del sector público consolidada en el país, con todos los GDs entregando en tiempo y forma los datos semestrales exigidos al año de la firma de los compromisos de gestión.</p>	No aplica. Véase indicador 1.1 de PROPÓSITO	
	<p>2.4. Al menos el 80% de los GDs han homogeneizado sus criterios presupuestales y contables con el Gobierno Nacional.</p>	Cumple. Véase indicador 1.2 de PROPÓSITO	

Objetivos	Indicadores	Evaluación del Cumplimiento de los Indicadores	
	<p>2.5. Todos los GDs han implementado un sistema de Información al Ciudadano a través de la página web. Indicador: Información disponible en página web de los Departamentos</p>	<p>No cumple. Véase indicador 1.3 de PROPÓSITO</p>	<p>Red</p>
	<p>2.6. Al menos 10 GDs cuentan con un registro único departamental de contribuyentes; al menos 7 de éstos entregan el certificado único a los contribuyentes en un plazo máximo de cinco días; el resto de los GDs han implementado al menos un formulario común de declaración jurada de tributos municipales.</p>	<p>Cumple parcialmente. Véase indicador 1.4 de PROPÓSITO</p>	<p>Ambar</p>
	<p>2.7. Al menos 8 GDs cuentan con planes de desarrollo territorial formulados. Indicador: Cantidad de Departamentos con planes de desarrollo territorial formulado Línea de Base = 0</p>	<p>Se cumple. 13 GD cuentan con instrumentos de ordenamiento territorial o integran acuerdos para el desarrollo y ordenamiento territorial regional.</p>	<p>Verde</p>
	<p>2.8. Al menos 8 GDs han formulado planes interinstitucionales de desarrollo socio económico local. Indicador: Cantidad de Departamentos que cuentan con Planes de Desarrollo socio económico local formulados Línea de Base = 0</p>	<p>Se cumple. 8 GD han formulado planes de desarrollo económico local.</p>	<p>Verde</p>
	<p>2.9. Se ha capacitado en promedio por Intendencia a unos 40 funcionarios de distintos niveles en temas relacionados con la gestión municipal y proyectos de inversión, al final del Programa. Indicador: Eventos de capacitación organizados por la UDM con asistencia de los departamentos. Línea de Base = 0</p>	<p>Se cumple. Promedio de 221,7 funcionarios capacitados por GD (3.991 en total).</p>	<p>Verde</p>
<p>3. Inversiones Departamentales Los proyectos de inversión atienden necesidades de desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior en forma eficiente y focalizada.</p>	<p>3.1. Las 18 Intendencias han definido y priorizado su plan de inversiones para los próximos 5 años en los PAII. Indicador: PAIIs aprobados por la UDM Línea de Base = 0</p>	<p>Se cumple. Existen PAIIs de las 18 Intendencias en los departamentos en los que figuran proyectos de inversión priorizados</p>	<p>Verde</p>
	<p>3.2. Al menos 70% de los proyectos de inversión tiene una TIRE > al 12% y el flujo de recursos garantiza que se cubren los costos de operación y mantenimiento al final de la ejecución del Programa. Indicador: Resultados del análisis económico y financiero de proyectos presentados.</p>	<p>Se cumple. 84% de los proyectos (27 de 32 proyectos con evaluación económica) tienen una TIRE mayor a 12%</p>	<p>Verde</p>
	<p>3.3. Por lo menos el 50% de las inversiones están localizadas en áreas censales donde al menos la mitad de la población presenta NBI. Indicador: Informe de evaluación</p>	<p>No cumple. Según los datos de la UDM, solo un 22% de los proyectos (7 de 32) con datos de NBI, se ejecutaron en zonas donde al menos el 50% de la población presenta NBI.</p>	<p>Red</p>

Objetivos	Indicadores	Evaluación del Cumplimiento de los Indicadores	
	3.4 Por lo menos el 10% de los recursos del componente se destinan a proyectos de desarrollo económico local al final del Programa. Línea de Base = 0	No cumple. Solo un 5% del monto total del componente se ha destinado a proyectos de desarrollo económico local	
	3.5 Al menos el 80% de las obras realizadas en el marco del PDGM IV tiene un mantenimiento tal que el estado de las obras es bueno o superior. Línea de Base = 0.	Se cumple. El 88% de las obras evaluadas y con informe final, 23 de 26 proyectos, presentan por lo menos un buen mantenimiento.	

Fuente: Informes semestrales de la UDM al BID y elaboración propia

A nivel de propósito se ha descartado el análisis del indicador 1.1 ya que la meta estaba cumplida en la línea de base.

No se consideraron las metas a nivel de fin ya que no se evaluaron todavía. A nivel de propósito se observa que solo se lograron dos de las cinco metas previstas. A nivel de componentes:

- Desarrollo del Sector: se lograron dos de las tres metas previstas.
- Fortalecimiento institucional: se lograron cinco de las ocho metas previstas y una estaría con un cumplimiento parcial superior al 80%.
- Inversiones Departamentales: se cumplieron tres de las cinco metas previstas.

Cabe aclarar que las carencias de los indicadores no permiten evidencia muchos de los avances producidos por el Programa. Si se observan los resultados que se exponen previamente se consideraría que existieron pocos logros o que estos estuvieron alejados de los resultados esperados, pero como se observa en el análisis de los componentes del Programa que hacen parte de este informe es posible afirmar que los resultados fueron varios e importantes y que en general se lograron los objetivos propuestos. Muchas intendencias realizaron avances importantes y tuvieron logros significativos y relevantes, particularmente en el componente de fortalecimiento, que no son recogidos en el estado de situación del Programa registrado en los indicadores correspondientes.

Era imprescindible considerar al Marco Lógico como un instrumento vivo que debía acompañar las acciones del Programa desde su inicio, para irse modificando a lo largo de su ejecución y cumplir con su rol de apoyo a la ejecución y seguimiento.

Se evidenció que los usuarios del mismo consideraban que los indicadores no eran adecuados o estaban mal formulados. Por ejemplo, es evidente que era necesario incluir indicadores que reflejaran la satisfacción de los diferentes beneficiarios de los proyectos, tanto al interior de las Intendencias como entre los ciudadanos.

Es posible afirmar que los indicadores del marco lógico, más allá de sus deficiencias, no resultaron pertinentes. Fueron una referencia ajena al desarrollo del Programa y no fueron considerados como elementos a ser considerados para el seguimiento y evaluación.

Se podía esperar que el Marco Lógico fuera uno de los instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación más importantes del Programa, pero se ha observado que su uso fue solo parcial en el seguimiento de los componentes del mismo, mayormente en los informes semestrales para el BID. Por cómo se realizó y como quedó planteado, no permitió la evaluación del cumplimiento del objetivo principal que guiaba las acciones del Programa.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

3.1.1. Conclusiones Principales de la Evaluación

El trabajo de campo y las visitas a proyectos, las entrevistas con autoridades nacionales y regionales, la revisión documental y el análisis del contexto político, económico e institucional, además de la valoración de la información recogida sobre el desempeño del PDGM IV, permiten alcanzar tres conclusiones principales relacionadas con los objetivos del programa. Estas son:

- a. **El PDGM IV hizo una contribución sustantiva a la construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Departamentales (GDs) para la gestión del territorio y el desarrollo regional.**

La primera constatación de este resultado es práctica. Las visitas a los GDs, realizadas en 2008, como parte de la misión de evaluación de medio término, y las visitas realizadas en 2011, con cargo a la misión de evaluación final, muestran diferencias positivas marcadas. En el primer intercambio de criterios con los equipos técnicos superiores de los GDs, se puede confirmar que estos cuentan en la actualidad con información actualizada sobre la gestión, los recursos, los servicios y los planes futuros de la Intendencia. Esta información está, además para el caso de casi todos los GDs, disponible al público en los nuevos portales informáticos desarrollados en los últimos años. Es también fácil distinguir que - en general - se han mejorado las capacidades de planificación, de gestión de los recursos humanos y de atención al público.

Otro elemento importante de destacar con relación a esta primera conclusión, es que más allá de que los proyectos de fortalecimiento institucional financiados por el PDGM IV fueran exitosos o no, el Programa permitió a los GDs agendar un espacio amplio para la reflexión de su rol como gestores del territorio y actores del desarrollo regional. La necesidad de reflexión sobre este rol (y de cómo atenderlo) tiene su origen en las elecciones departamentales de 2005 y la instalación de un nuevo liderazgo político en la mayoría de los GDs, liderazgo que demanda, además, mejores instrumentos para la gestión institucional y la toma de decisiones. Este proceso de reflexión fue enriquecido por la presencia de técnicos y profesionales, que llegaban a los GDs para apoyar la formulación o gestión de los proyectos de fortalecimiento institucional (y también de inversiones), que en la interacción cotidiana dejaban enseñanzas y conocimientos accesorios relevantes. La acumulación de este conocimiento, su sistematización e implementación ajustada a las necesidades de cada GD, permitió avanzar en profesionalizar la gestión institucional departamental.

Este resultado reivindica la decisión de la UDM, entre 2005 y 2006, de reorientar la lógica de intervención del Programa, sobre todo para el componente de Fortalecimiento Institucional. En el contexto político/institucional vigente en el momento, una oferta de construcción de capacidades orientada de “arriba-hacia-abajo” no hubiera sido útil o relevante para las necesidades que identificaban los GDs para la mejora de la gestión institucional. La decisión de abordar el componente con una lógica de “abajo-hacia-arriba” no solo acomodó el Programa a la demanda, sino que logró agendar el fortalecimiento institucional como una línea de trabajo sistemática en los GDs. En concreto, la apertura del menú de proyectos elegibles aportó significativamente a que el componente de Fortalecimiento Institucional se ejecutará con relativo éxito.

Es cierto que este proceso de reorientación del Programa tomó más tiempo del que posiblemente era necesario, particularmente si se toma en cuenta que a la postre los Diagnósticos Institucionales de las capacidades existentes en los GDs que se hicieron en 2006 no fueron utilizados realmente para validar la demanda de proyectos presentada por los equipos técnicos de las Intendencias, así como tampoco lo fueron los Planes de Acción Institucional e Inversiones (PAIIs). Otro efecto de la decisión adoptada, fue la dispersión que se generó en el tipo de proyectos aprobados y ejecutados. El resultado práctico de esta situación se sintió en la UDM, que tuvo que dedicar mayor esfuerzo para la formulación, gestión y seguimiento de los proyectos de fortalecimiento institucional, sobrecargando sus propias capacidades. Este último aspecto influyó en la eficiencia y efectividad de los proyectos individuales. En todo caso, el consenso es que este fue un “*trade-off*” necesario.

Las mayores capacidades generadas, no solo permitieron un mayor desarrollo institucional, sino que también abrieron el espacio a la implantación exitosa de otros programas de apoyo al fortalecimiento de los GDs, como - por ejemplo - Uruguay Integra. Este reconocimiento sale claramente en las entrevistas con las autoridades departamentales y los coordinadores de los otros programas que gestiona la OPP. Adicionalmente, la madurez institucional alcanzada, en conjunto con el conocimiento existente en la actualidad en los GDs para la gestión de proyectos de fortalecimiento, ofrece la oportunidad de focalizar mejor el trabajo a realizar y reclamar acciones mejor dirigidas de construcción de capacidades en los GDs, que permitan cerrar algunas de las brechas todavía existentes. Esta será la próxima tarea a abordar.

- b. El PDGM IV realizó una contribución significativa al financiamiento de obras prioritarias para el desarrollo urbano y social de las principales ciudades de los diferentes GDs, quedando todavía incierta la contribución realizada al desarrollo económico local.**

Los recursos disponibles en el componente de inversiones del PDGM IV son, para la gran mayoría de los GDs, los más importantes recursos asignados para el financiamiento de obras de envergadura dentro de la jurisdicción departamental. Además, junto con los recursos del FDI que se utilizan de forma complementaria, son los recursos que en una proporción importante financian las inversiones departamentales. Muy pocos son los GDs que asignan recursos de origen departamental para financiar proyectos de infraestructura. El argumento adicional es que si los recursos del PDGM IV no llegaran todos juntos y no estuvieran acompañados del soporte técnico de la UDM, poco se podría hacer en materia de inversiones en los departamentos del interior, en la medida que los recursos que se asignan vía transferencias (y se traspasan mensualmente) no se ahorran y se asignan rápidamente a cubrir gastos recurrentes. Por lo tanto, una contribución substancial del PDGM IV es haber consolidado la cultura de la inversión en los GDs.

Los proyectos aprobados y ejecutados con recursos del Programa son, por regla general, proyectos percibidos como prioritarios por los GDs y la población local. Este resultado es incluso válido cuando casi la mitad de todos los proyectos (73% en valor de la inversión) ejecutados o en ejecución caen dentro de la categoría de Consolidación de Barrios, mejor conocidos como “cordón-cuneta”. Referirse a ellos de esta forma es, sin embargo, minimizar su verdadera dimensión y el impacto que tienen sobre la calidad de vida de la población beneficiaria. Es previsible, además, que la demanda por este tipo de proyectos se mantenga en el futuro. Este no es el caso de los proyectos de desarrollo económico local, cuyos resultados han sido ambiguos, en la medida que no se pueden ver todavía impactos ciertos sobre la población beneficiaria. Aclarar el rol de los GDs en estas iniciativas y focalizar mejor el tipo de proyectos elegibles contribuiría a mejorar su atractivo, en la oferta, y sus resultados.

Los requerimientos técnicos del PDGM IV para los proyectos del componente de inversiones, que fueron en una primera instancia una fuerte restricción para su formulación y aprobación, han sido asimilados por los GDs y no son en la actualidad una fuente notable de problemas. En realidad, existe un reconocimiento explícito por parte de los GDs de que las mayores exigencias resultaron, al final, en una mejor ejecución y en un producto de mejor calidad. Quedan todavía algunos cuellos de botella por superar en temas de contrataciones y seguimiento de los proyectos, pero que tienen soluciones encaminadas. La sostenibilidad de los proyectos es buena, el mantenimiento de las obras es parte de la función de los GDs y está en casi todos los casos presupuestada, más allá de las limitaciones de recursos que siempre existen en las instituciones del sector público. Tal vez, el único tema que queda pendiente en la agenda es la aplicación efectiva del requerimiento sobre la recuperación de costos para

las inversiones realizadas. Este es un tema que requiere atención inmediata por parte de los GDs.

- c. **La contribución del PDGM IV al objetivo de fortalecer el proceso y la institucionalidad de la descentralización fue limitada. No se logró proponer, ni definir una agenda propia de investigación para aportar a la reflexión sobre la dirección del proceso, así como tampoco fortalecer su institucionalidad y la política de descentralización.**

Las expectativas con relación al componente de Desarrollo del Sector se establecieron en el RO del Programa. Se puso una valla alta, pensando en que el PDGM IV debía, a través de la UDM, contribuir efectivamente a mejorar la capacidad de la OPP para cumplir con su rol constitucional de apoyar al Poder Ejecutivo con la definición de la política de descentralización. Para ello, se separaron recursos, por casi US\$ 1.000.000, para: i) realizar estudios y talleres que indicaran posibles caminos para avanzar en una cantidad importante de temas pendientes sobre la descentralización, ii) el fortalecimiento de la institucionalidad asociada al proceso y iii) la generación de información estadística oportuna y fidedigna sobre el desempeño económico/financiero de los GDs.

Al 31 de marzo de 2011, fecha de corte para esta evaluación, se pudo constatar que los avances realizados - que son varios - solo cumplían con parte de los resultados esperados y, en aquellas áreas donde se habían realizado actividades, estas tenían - por lo general - un rol subsidiario a la iniciativa principal. Este es el caso, por ejemplo de la formulación del proyecto de Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana²⁷, proceso para el que no se aportó ningún estudio específico y donde incidencia del Programa estuvo limitada a la contribución individual que podían hacer los técnicos de UDM. De la misma manera, los avances que se hicieron en materia de fortalecimiento del CI, con pocas excepciones, son de apoyo a acciones emprendidas por otros actores institucionales, especialmente de la cooperación internacional.

Las razones que explican este resultado son muchas, pero destaca una que fue aventurada ya en el informe de evaluación de medio término, elaborado en junio 2008, y es que la UDM estuvo atrapada en un rol ambivalente dentro de la OPP - entre unidad ejecutora y entidad jerárquica de línea - que no le permitió avanzar con la ejecución de las actividades establecidas dentro del componente de Desarrollo del Sector. Como entidad jerárquica de línea, dependiente directamente de la Dirección de OPP, tenía la jerarquía institucional como para desarrollar agenda (y esa fue la apuesta

²⁷ La Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, y sus revisiones posteriores, es el instrumento de mayor trascendencia en la política de descentralización en el Uruguay desde las modificaciones constitucionales aprobadas en 1996.

del Programa), pero como unidad ejecutora nunca tuvo la suficiente autonomía política para activar la misma. Esta situación de ambivalencia institucional se agravó por la ausencia de señales claras desde la OPP sobre los límites de acción de la UDM con relación a la política y estrategia de descentralización. En esta situación de incertidumbre, la UDM simplemente cedió la iniciativa.

El resultado fue negativo para el proceso. La UDM está reconocida en el territorio por su aporte a la formulación, gestión y seguimiento de proyectos de infraestructura y de construcción de capacidades institucionales en los GDs. Pero, en su momento, también fue un referente importante para avanzar en la profundización del proceso de descentralización, con una capacidad de interlocución reconocida y respetada. A la fecha de la presente evaluación, estas capacidades están muy disminuidas y, como consecuencia de ello, los resultados alcanzados con el componente de Desarrollo del Sector son también limitados, especialmente en comparación con las expectativas iniciales. Este desenlace deja una sensación de que se desaprovecharon oportunidades. Un instrumento como la UDM, con jerarquía institucional, con credibilidad en el territorio y con recursos para comisionar estudios y promocionar espacios de reflexión sobre la descentralización, podría haber hecho un aporte extraordinario al proceso.

3.1.2. Conclusiones Generales

Las conclusiones generales más relevantes de la evaluación del PDGM IV están agrupadas en tres áreas temáticas, que son: i) las relacionadas con el contexto político/institucional y económico, ii) las relacionadas con la operativa del Programa, y iii) las relacionadas con los proyectos de fortalecimiento institucional e inversiones.

El Contexto Político/Institucional y Económico

El ciclo político fue determinante en el desempeño del PDGM IV, particularmente las elecciones departamentales de 2005. La ejecución del Programa no fue homogénea en sus siete años de vigencia. El ciclo político determinó que la ejecución del Programa estuviera claramente diferenciada en cuatro etapas, cada una con un resultado particular y con efectos claros sobre su desempeño. Las elecciones de 2005 configuraron un punto de inflexión que obligó a la modificación del diseño del Programa con el fin de viabilizar su ejecución y su utilidad para los GDs.

El PDGM IV coincide en su ejecución con el proceso de recuperación económica, aspecto que favorece un trabajo armónico entre el gobierno nacional y los GDs. A partir de la recuperación económica, que sigue a la crisis de principios de siglo, el gobierno nacional está en mejores condiciones para cumplir oportunamente con las transferencias a los GDs y estos - en consecuencia - en una mejor situación para planificar adecuadamente sus compromisos y sus programas de desarrollo. Este contexto aporta una voluntad de

trabajo conjunto que tiene efectos positivos sobre la ejecución del Programa y le permite a la OPP, a través de la UDM, participar en la construcción de los nuevos GDs. Este proceso se refleja también en un incremento de la participación promedio de las transferencias o recursos de origen nacional en el presupuesto de ingresos de los GDs.

El gasto departamental en bienes de uso (inversión) se incrementó de forma significativa en el periodo de ejecución del PDGM IV. Las inversiones departamentales como componente del gasto total de los GDs pasaron de representar el 18% en 2003 al 28,8% en 2009. Este crecimiento fue incluso más acelerado entre 2007 y 2009, periodo en los que el Programa estuvo más activo. A este resultado contribuyó también el FDI, que dispuso recursos para inversiones que fueron utilizados de forma totalmente complementaria por los GDs. Queda a futuro el desafío de lograr una mayor participación de los recursos de origen departamental en el financiamiento de las inversiones.

La inestabilidad institucional fue un elemento negativo en el desempeño del Programa. Los cambios internos, especialmente aquellos asociados con la conducción del Programa, afectaron de forma significativa el fortalecimiento de la UDM, en particular, y de la OPP, en general, postergando decisiones fundamentales para la construcción de capacidades de gestión y seguimiento de proyectos, así como la comunicación institucional. Los cambios externos, de dependencia de la UDM, actuaron como un freno al desempeño normal del Programa y disminuyeron de forma importante las condiciones para una conclusión satisfactoria de los últimos proyectos aprobados y el cierre ordenado del PDGM IV.

El trabajo de la UDM es ampliamente valorado en el territorio. El apoyo de la UDM a la formulación y gestión de la ejecución de los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional tiene un generoso reconocimiento de los GDs a la efectiva función realizada.

La renegociación del contrato de préstamo del PDGM IV hizo más viable la ejecución del Programa. La apertura del menú de proyectos elegibles en el componente de fortalecimiento institucional hizo más pertinente el Programa para los GDs, permitiendo una apropiación del mismo por parte de los equipos técnicos departamentales. El costo que se pagó en términos de los retrasos generados y la dispersión de esfuerzos parece razonable en comparación de los resultados obtenidos.

La Operativa del PDGM IV

El Programa logró adecuados niveles de ejecución. Al 31 de marzo de 2011, el PDGM IV había ejecutado el 90,4% de todos los recursos disponibles, quedando todavía nueve meses de plazo hasta el cierre oficial del Programa. La aprobación de proyectos de inversión, fortalecimiento institucional y desarrollo del sector alcanzó al 99,6% del total de recursos disponibles para proyectos, mientras que la ejecución se encontraba en 89% de este monto. Los recursos para inversión fueron comprometidos al 100%, habiéndose ejecutado el 88,2%

a la fecha de la evaluación. Los recursos para fortalecimiento institucional tienen una asignación de 98,8% y una ejecución de 92,6%.

Los incentivos incorporados en la fórmula de asignación de recursos generaron “ganadores y perdedores” entre los GDs. Los ganadores fueron aquellos GDs que lograron financiar proyectos por un valor mayor a su asignación inicial de recursos, entre ellos Rocha, Río Negro y Rivera. Estos últimos GDs obtuvieron recursos del PDGM IV por un monto mayor - en más de 50% - a los recursos originalmente asignados. En el otro lado del espectro se encuentran Salto y Lavalleja, con una distribución efectiva de recursos para proyectos mucho menor a la inicialmente establecida.

La asignación efectiva de recursos, medida por distribución per cápita, benefició menos a los GDs más poblados. Los GDs que recibieron menos recursos por habitante fueron aquellos que tienen las poblaciones mayores entre todos los departamentos del Uruguay. Este es un resultado que no estaba previsto en el diseño del Programa, razón que obliga a revisar los mecanismos de asignación de recursos y los incentivos existentes para que estos GDs participen más activamente en la nueva operación.

El Marco Lógico no fue el instrumento de referencia principal para el seguimiento del PDGM IV. El Reglamento Operativo fue el documento que guió las acciones del Programa, tanto en términos de la elegibilidad de los proyectos, como en temas operativos y procedimentales. Sin embargo, no todo lo que estuvo establecido en el RO fue totalmente acatado o de utilidad para la ejecución, gestión y evaluación del PDGM IV, entre ellos el instrumento de marco lógico. Para empezar, el Programa no tuvo un marco lógico hasta después de la modificación contractual y una línea de base para los indicadores identificados solo a finales de 2008. Además, las modificaciones introducidas posteriormente hicieron que el mismo fuera poco aplicable y no se utilizará como mecanismo de seguimiento al logro de resultados.

Los requisitos técnicos exigidos para la aprobación de proyectos de inversión no dificultaron el acceso al Programa. En los primeros años de la formulación de los proyectos de inversión, los requisitos técnicos existentes generaron dificultades a los GDs para la aprobación de proyectos. Sin embargo, en el proceso hubo aprendizaje y pronto estas dificultades de acceso fueron superadas. Es más, existe plena conciencia entre los equipos técnicos de los GDs que las exigencias planteadas generaron a la postre mejores proyectos. El único elemento que genera todavía dificultades a los GDs es la existencia de procedimientos diferenciados de acceso a los diferentes programas orientados a fortalecer las capacidades departamentales. Esto resulta ineficiente, en la medida que obliga a los GDs a generar capacidades también diferenciadas para atender cada uno de estos programas. Por ello, parecería útil homogenizar estas reglas de acceso y podría

aprovecharse el trabajo que se realiza en la actualidad en la OPP para la constitución de un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El principal cuello de botella en la ejecución del PDGM IV está todavía en el proceso de adquisiciones y contrataciones. Los procedimientos existentes para llevar adelante el proceso son complejos y burocráticos, aspecto que conlleva tiempo y esfuerzo. A esto se suma el hecho de que el mercado de empresas y profesionales con las capacidades y experiencias necesarias no estaba totalmente desarrollado para el interior del país. Esta situación ha mejorado en los últimos años, pero tuvo un efecto importante en la ejecución de proyectos, toda vez que resultaba difícil para la UDM adjudicar las convocatorias en los plazos y costos establecidos. La existencia de procedimientos diferenciados para adquisiciones y contrataciones entre los programas de OPP también contribuyó a complejizar este proceso, por lo que valdría la pena estudiar la conveniencia de trabajar la próxima operación a partir de los sistemas y procedimientos nacionales. La evaluación de la gestión financiera pública nacional (PEFA) que se realiza en la actualidad podría aportar luces sobre esta posibilidad.

La ejecución del Programa aportó a la aparición de un mercado de asistencia técnica especializada en temas de gestión y fortalecimiento de capacidades institucionales en el interior del país. La utilización de empresas y profesionales en la formulación, desarrollo y ejecución de proyectos de inversión y desarrollo institucional en los GDs del interior dio forma a un mercado para asistencia técnica poco explotado anteriormente. En consecuencia, hoy existe un grupo interesante de proveedores de servicios relevantes a las necesidades de apoyo que tienen los GDs del interior, que se constituye en un recurso importante para mejorar la eficiencia en la ejecución de cualquier proyecto con base territorial. Mantener este recurso registrado, actualizado y en conocimiento de las oportunidades existentes podría ser muy útil para todos los programas de la OPP.

La ausencia de un sistema de gestión y seguimiento de proyectos hizo más laborioso el trabajo de apoyo a los GDs y limitó el intercambio de información para la toma de decisiones. Esta conclusión fue hecha explícita en ocasión de la evaluación de medio término en 2008, pero se avanzó poco en darle respuesta. En principio, el apoyo a la formulación y gestión de proyectos se realizó a partir de información mantenida por diferentes usuarios en libros de Excel o en alguna base de datos rudimentaria, situación que limitó la disponibilidad de información gerencial práctica y oportuna para anticipar problemas con la ejecución de los proyectos, monitorear el avance del Programa y generar estadísticas de utilidad para los GDs. La adjudicación reciente de un contrato para el diseño y desarrollo de este sistema por parte de la UDM no afecta este resultado.

Los recursos del FDI fueron complementarios a los del PDGM IV en el financiamiento de proyectos. Al margen de las deficiencias de coordinación que existieron entre los programas de apoyo al proceso de descentralización y fortalecimiento de los GDs a nivel nacional, los gobiernos departamentales supieron utilizar los recursos disponibles de forma complementaria. Este resultado fue particularmente claro entre el PDGM IV y el FDI. Existe menos integración entre el PDGM IV y Uruguay Integra, pero tampoco se verifica superposiciones o duplicación de esfuerzos.

Los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional

Los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional fueron, por lo general, pertinentes y eficaces, aunque estos últimos fueron afectados por el ciclo político y los cambios que se dieron en los GDs posteriores a las elecciones de 2010. Tanto los proyectos de inversión, como los de fortalecimiento institucional, responden a necesidades identificadas por los GDs y, en algunos casos, son parte de un proceso planificado de desarrollo. Los proyectos de inversión atienden carencias largamente identificadas por las poblaciones beneficiarias como prioritarias y, por lo tanto, tienen un impacto sobre la calidad de vida de las comunidades afectadas. Los proyectos de fortalecimiento institucional, son más internos, y están dirigidos a resolver deficiencias institucionales percibidas como prioritarias por la gestión de gobierno en funciones. Los cambios institucionales, como los que siguen a una elección de nuevas autoridades departamentales, tienen un efecto sobre la definición de prioridad y, en consecuencia, sobre la pertinencia y eficacia de los proyectos emprendidos anteriormente. Este es el caso de varios proyectos de fortalecimiento institucional ejecutados en el marco del PDGM IV, aunque solo de una minoría que se encuentra en proceso de ejecución.

La eficiencia de los proyectos estuvo limitada, inicialmente, por los requerimientos técnicos para la formulación y aprobación de proyectos, pero posteriormente y de manera más profunda, por los procedimientos y los plazos del sistema de adquisiciones y contrataciones.

La sostenibilidad de los proyectos es elevada, para gran parte de los proyectos, aunque quedan temas pendientes de atender. Los proyectos de inversión están - casi todos - categorizados como sostenibles, en la medida que se reconoce y se provisiona el impacto que tienen sobre el gasto corriente, asociado a la partida de mantenimiento. Está todavía pendiente, sin embargo, asegurar que los proyectos de inversión tengan capacidad de recuperación de costos, particularmente, a través de una mejora de las recaudaciones o el incremento de tarifas por nuevos servicios ofrecidos. Los proyectos de fortalecimiento institucional, por su parte, también están evaluados como sostenibles, tomando en cuenta que los GDs están extremando esfuerzos y recursos para asegurar la continuidad de los beneficios derivados de los mismos. Queda claro, sin embargo, que para los proyectos de

fortalecimiento en ejecución, la sostenibilidad está muy relacionada con la continuidad de la gestión política en la administración departamental.

Los GDs están en condiciones de asumir más responsabilidades sobre la formulación y gestión de la ejecución de los proyectos, pero no deberían prescindir del apoyo del Programa todavía. La gran mayoría de los GDs tendría capacidades institucionales suficientes como para formular y gestionar la ejecución de proyectos *tipo* sobre los que ya existe experiencia y se ha acumulado conocimiento. Es más difícil pensar que este desafío se podría asumir directamente con proyectos más complejos o temas más sofisticados de evaluación (ambiental, por ejemplo). Además, es necesario lograr que el fortalecimiento institucional alcanzado para el desarrollo e implementación de proyectos se consolide y logre filtrarse al conjunto de los recursos humanos de los GDs. Por otro lado, las responsabilidades sobre la aprobación y evaluación de los proyectos deberían mantenerse siempre a nivel centralizado, en este caso en la OPP.

3.2. Lecciones Aprendidas

Las conclusiones recogidas de la evaluación final del PDGM IV han derivado en un conjunto de lecciones aprendidas que se debería tomar en cuenta en la preparación de cualquier programa de apoyo a la profundización de la descentralización y la promoción del desarrollo regional y local, pero particularmente la preparación de una posible próxima operación que dé continuidad al trabajo desarrollado en el PDGM IV. Las principales lecciones aprendidas para este efecto son:

Respetar el ciclo político. El desempeño del PDGM IV estuvo fuertemente influenciado por el ciclo político, a nivel nacional, pero particularmente a nivel departamental. Los cambios generados en los GDs por las elecciones de nuevos equipos de gobierno afectaron, en una primera instancia, la lógica original de intervención y, en un segundo momento, los resultados esperados del Programa. Estos cambios tuvieron - claramente - un efecto mayor sobre el componente de Fortalecimiento Institucional. En este sentido, es recomendable que en el futuro, el diseño del Programa incorpore explícitamente el ciclo político, intentando contener los costos y beneficios de la operación dentro de una sola gestión de gobierno. Esto es particularmente importante para los proyectos de fortalecimiento institucional, que en general, están ligados a la cultura institucional vigente y son complejos de transferir en su etapa de ejecución entre dos diferentes administraciones.

Incorporar a los potenciales beneficiarios en el diseño del Programa. Las modificaciones contractuales introducidas en 2007 durante la ejecución del PDGM IV fueron necesarias porque el diseño original del Programa no contemplaba la posibilidad de una demanda de proyectos desde los GDs que fuera diferente a la oferta establecida. Para que el Programa, o al menos el componente de fortalecimiento institucional, fuera relevante para los GDs

fue necesario generar un menú de proyectos elegibles que respondiera a las prioridades de los nuevos Intendentes. Esto último, no quiere decir - de ninguna manera - que la orientación de los programas de apoyo a la descentralización deba ser siempre a la demanda. Existe también una necesidad de reflejar las prioridades del gobierno nacional que otorga estos recursos para fortalecer las capacidades de los niveles sub-nacionales de gobierno. Lo que la experiencia muestra, es que resulta importante generar los espacios de consulta con los beneficiarios para equilibrar de manera óptima las necesidades que se mueven de “abajo hacia arriba” con las prioridades que se orientan de “arriba hacia abajo”.

Focalizar mejor la oferta del Programa en los GDs con menor desarrollo relativo. La implementación del PDGM IV ha tenido un impacto significativo sobre las capacidades institucionales de los GDs para la gestión del territorio y el desarrollo regional. Esto implica que, en conjunto, los GDs se han fortalecido y alcanzado un grado de madurez institucional que permite pensar en dar un salto cualitativo importante en la forma de entregar apoyo a las Intendencias para la construcción de capacidades institucionales adicionales. El PDGM IV ha respondido a la demanda, calificada, en el caso de inversiones, y abierta, en el caso de fortalecimiento institucional, pero siempre buscando ser equitativo en la distribución de recursos en respuesta al contexto político, institucional y económico en el que tuvo que desenvolverse. Esta situación ha sido aprovechada de mejor manera por algunos GDs que han sido más “agresivos” en su relación con el Programa, pero no necesariamente los más necesitados. En este sentido, parece importante que - ahora que existen mejores condiciones - una próxima operación incida más en los GDs de menor desarrollo relativo adecuando la fórmula de distribución de recursos.

Afianzar la sostenibilidad institucional. La ejecución y utilidad de los proyectos de fortalecimiento institucional desarrollados en el marco de la implementación del PDGM IV han estado influenciadas por los cambios de gestión política y administrativa en los GDs, como resultado de las elecciones departamentales de 2010. Esta constatación ha llevado a reflexionar sobre la efectividad de la construcción de capacidades institucionales en contextos de mucha volatilidad, particularmente en lo que respecta - por un lado - a la conservación del personal clave para el funcionamiento de las Intendencias y - por el otro - a la necesidad de trascender con el fortalecimiento institucional más allá de los equipos técnicos principales, involucrando al conjunto de los funcionarios departamentales. En este sentido, urge pensar en formas alternativas de abordar el fortalecimiento institucional de los GDs, priorizando, entre otras opciones, el desarrollo de proyectos de cultura organizacional y construcción de equipos de trabajo, así como aquellos que estén más enfocados a la institucionalización de nuevos procesos, procedimientos y sistemas de gestión.

No desatender la comunicación. Un déficit importante del PDGM IV fue la comunicación institucional. No solo no se trabajó de forma oportuna en temas de visibilidad y difusión de los avances del Programa hacia los beneficiarios y la población en su conjunto, sino que tampoco se posicionó adecuadamente el Programa al interior de OPP y el gobierno. La ausencia de orientación en materia de comunicación también afectó la gestión interna, el desarrollo de una cultura organizacional, la producción de los documentos técnicos del Programa y el intercambio más próximo y relevante de experiencias entre los GDs. En consecuencia, este elemento debe ser central en la preparación de una próxima operación con objetivos y alcances similares.

Desarrollar los instrumentos de gestión del Programa antes de iniciar la gestión de proyectos. El PDGM IV tuvo un desempeño irregular en más de siete años de vigencia, producto de una serie de cambios institucionales, que limitaron los periodos de intervención productiva. Esta situación obligó a concentrar los esfuerzos de la UDM, y avanzar cuando se pudo, con la aprobación y ejecución de proyectos objeto del Programa: inversión en los departamentos y fortalecimiento institucional de los GDs. El resultado práctico fue una menor capacidad de atención sobre el propio fortalecimiento institucional y el desarrollo de los instrumentos necesarios para monitorear y evaluar sus propios resultados, actividades que se fueron postergando sin medir el impacto sobre la propia gestión del Programa. Por otro lado, los avances que se hicieron estuvieron, generalmente, limitados en su implementación debido a las nuevas condiciones institucionales imperantes en esos momentos. Estos instrumentos son, sin embargo, claves para la buena gestión de cualquier programa. Primero, porque generan información consistente, oportuna y fidedigna para la toma de decisiones, segundo, porque limitan la necesidad de realizar cambios en medio camino, y, tercero, porque permiten conservar la memoria institucional. Es por esta razón, que es aconsejable no arrancar el programa hasta no tener estas capacidades correctamente identificadas, definidas e instaladas.

Separar los roles de gestión del Programa de los roles de seguimiento y evaluación del mismo. La falta de un espacio de seguimiento y evaluación de los avances del PDGM IV, distinto de la gestión cotidiana del mismo, influyó de forma significativa a que no se cumplieran objetivos o se alcanzaran resultados (al menos con la oportunidad debida) que estaban al margen de lo urgente, como era la aprobación y ejecución de los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional para los GDs. Las actividades importantes, relacionadas con el desarrollo del sector, el fortalecimiento interno de la UDM, el fortalecimiento del CI, la comunicación institucional y la implementación de un sistema de seguimiento a los proyectos, por mencionar algunas, fueron quedando postergadas sin que se llamara a atención en su momento. La carga de la gestión institucional en la UDM, establecida como el apoyo a la formulación de proyectos y el seguimiento a su ejecución, fue tan intensa, que arrastró también al BID, que pudo haber tenido un rol algo más equidistante para velar por la integridad del conjunto del Programa. Con esta experiencia

en mente, resulta importante pensar en separar clara y explícitamente la gestión inmediata del próximo programa de las acciones de seguimiento y evaluación del mismo, con el fin de asegurar una ejecución más equilibrada de todos sus componentes y evitar los conflictos de ser juez y parte.

Coordinar los procedimientos técnicos de acceso a los programas de apoyo a la inversión y fortalecimiento institucional de los GDs. Durante la vigencia del PDGM IV varios fueron los programas del gobierno nacional que llegaron a los GDs con ofertas para fortalecer el desarrollo regional y la gestión del territorio. En general, estos programas fueron utilizados de forma inteligente por los GDs de manera que no se generaron cruces que duplicaran esfuerzos y recursos. Sin embargo, si obligaron a los GDs a adquirir destrezas en el manejo de diferentes formas de acceso a los recursos existentes, requiriendo cada uno procedimientos técnicos disímiles para la aprobación de proyectos, la contratación de bienes y servicios, la remisión de información, etc. Esto implicó demoras innecesarias en la formulación y ejecución de los proyectos del PDGM IV que podrían haberse salvado con la aplicación de procedimientos más homogéneos y de aplicación más general.

3.3. Recomendaciones

3.3.1. Recomendaciones de Corto Plazo

Las recomendaciones que se presentan en esta sección están orientadas a asegurar un cierre adecuado del PDGM IV, tomando como referencia los seis meses que todavía quedan de ejecución. Su implementación debería permitir un traspaso ordenado del Programa a una posible próxima operación, además de la transferencia de conocimientos, aprendizaje, instrumentos e información acumulados en estos años de gestión del Programa y de relación directa con los principales actores de la descentralización en el país. Las recomendaciones prioritarias son:

Asegurar la presencia de capacidades técnicas suficientes en la APT/OPP para acompañar la gestión y realizar el seguimiento de los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional todavía en ejecución. Al 31 de marzo de 2011, la cartera de proyectos en ejecución mostraba todavía 21 proyectos (38% del total) del componente de inversión y 30 proyectos (41% del total) del componente de fortalecimiento institucional todavía pendientes de cierre, aunque en algunos casos solo en la esfera de lo administrativo/contable. En términos financieros esto significa una ejecución pendiente de US\$ 6.560.692 para el componente de inversiones (10,5% del total) y de US\$ 1.067.456 para fortalecimiento institucional (11,8% del total). Sin embargo, a esta última cifra se debe deducir el monto de los ocho proyectos aprobados, pero ya desestimados para su ejecución.

Considerando que todavía existe un importante número de proyectos que requieren de acompañamiento en su gestión, seguimiento y cierre, sería importante mantener un equipo técnico suficiente en la UDM hasta finales de 2011, para hacer frente a estas tareas y la demanda de apoyo que tienen, sobre todo los nuevos Intendentes y sus equipos técnicos en esta materia.

Sistematizar los proyectos de fortalecimiento institucional como referencia de experiencias (positivas o negativas) para la transmisión de conocimientos y el intercambio de asistencia técnica entre GDs. La apertura que se introdujo al menú de proyectos elegibles del componente de fortalecimiento institucional en las modificaciones al contrato de préstamo formalizadas el año 2007 resultó en una variedad importante de proyectos que se implementaron con éxito en los últimos cinco años en los 18 GDs del interior. Esta riquísima experiencia acumulada en el diseño, desarrollo, ejecución y gestión de proyectos de fortalecimiento institucional debe ser sistematizada y estandarizada por grupo de proyectos (por ejemplo, catastro, gestión de recursos humanos, sistemas de información, etc.) como parte del trabajo que resta por hacer en el Programa. Solo de esta manera se podrá lograr que en el futuro los GDs que quieran abordar un proyecto de fortalecimiento institucional que ya tuvo una experiencia de implementación en otro departamento tengan una referencia inmediata de consulta y la posibilidad de recibir asistencia técnica práctica de un GD que ya lo ejecutó.

Preparar un proyecto de capacitación masiva (“COMPARTIR”) para apoyar la difusión y apropiación de estas experiencias entre los GDs. La sistematización de las experiencias de diseño y ejecución de los proyectos de fortalecimiento institucional, pero también de los proyectos emblemáticos del componente de inversiones, podrían presentarse en un evento de capacitación masiva denominado - en la misma lógica de los anteriores que se llevaron a cabo - “COMPARTIR”. Este evento, en el que participarían los equipos técnicos de los GDs y otros actores relevantes invitados, permitiría una reflexión conjunta de lo que fue positivo o negativo en la implementación de los proyectos, además de proveer insumos para perfeccionar la estandarización de las experiencias. La difusión de este evento apoyaría también la construcción y apropiación por parte de los GDs del acervo de proyectos exitosos existentes.

Evaluar el sistema de seguimiento de proyectos en elaboración para asegurar su utilidad para la próxima operación y las demandas de la integración de programas en la OPP. El PDGM IV tiene en la actualidad un proyecto en ejecución para el diseño y desarrollo de un sistema de seguimiento de proyectos. Este no será de utilidad para la presente operación y quedará para el futuro, razón por la que se recomienda a la OPP hacer una evaluación del mismo y asegurar que el sistema en desarrollo tiene las capacidades, contenidos y condiciones para ser de utilidad operativa para una potencial próxima operación y/o el

seguimiento del conjunto de proyectos que se administran en la APT a través de distintos programas.

Implementar un Banco de Proveedores que pueda servir de guía a los GDs para la contratación de asistencia técnica especializada y con antecedentes calificados de trabajo en los departamentos. La experiencia de la UDM y los GDs muestra que la implementación de los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional no siempre ha sido fácil, por la dificultad que ha significado la contratación de empresas o técnicos calificados para trabajar en los departamentos del interior. En la medida que esto se ha ido mejorando, sería importante para el futuro recuperar y normalizar la información existente sobre buenos proveedores en un sistema rápido de consulta, que permita adicionalmente calificar la provisión de los servicios recibidos. Además se podría pensar en tener un sistema de “feria a la inversa”, donde el nuevo programa exhiba sus demandas de forma periódica a los proveedores registrados.

Convocar a la presentación de proyectos de inversión para la construcción de un Banco de Proyectos. En la medida que se pueda asegurar en los próximos meses la existencia de una próxima operación para expandir el trabajo realizado en el marco de la implementación del Programa, parecería útil realizar una convocatoria anticipada a los GDs para la presentación de proyectos de inversión, bajo reglas específicas, con el objetivo de evitar que queden brechas de tiempo improductivo entre la finalización del PDGM IV y el inicio efectivo del próximo programa.

3.3.2. Recomendaciones para una Próxima Operación

En atención a los TdRs, que invitan a proponer sugerencias para una próxima operación de crédito con el BID orientada a consolidar el apoyo de la OPP al desarrollo regional y el fortalecimiento institucional de los GDs, presentamos a consideración las siguientes propuestas, que surgen de un proceso amplio de consulta y diálogo con actores relevantes del proceso de descentralización y desarrollo regional, así como de una reflexión propia sobre el avance y los desafíos del proceso en el Uruguay, que tiene una historia de cinco años de trabajo en el país. Las recomendaciones principales son las siguientes:

No hacer cambios radicales a la lógica y mecanismos de intervención desarrollados durante la implementación del PDGM IV. Las conclusiones de esta evaluación muestran que el Programa tuvo resultados y logros importantes en función de los objetivos acordados entre el BID y la OPP. En ese sentido, no parece necesario alterar significativamente el concepto del PDGM IV para una próxima operación, particularmente si se considera que tampoco se buscan resultados que sean muy diferentes a los que se definieron para el Programa y - es más - existe cierto consenso de que lo que interesa es consolidar lo avanzado y profundizar sobre los temas pendientes. Además, dado que el

PDGM IV tuvo una marcada curva de aprendizaje en su forma de trabajo, que obligó a todos los actores involucrados a realizar inversiones importantes en materia de conocimiento, sería óptimo pensar que en una próxima operación se pueda dar rédito a (cosechar) esa inversión.

Resulta importante destacar, sin embargo, que si es necesario mejorar a futuro la gestión del Programa, su estabilidad institucional y las líneas políticas para definir claramente su marco de acción. La ejecución del PDGM IV estuvo fuertemente afectada por la inestabilidad institucional y la ausencia de señales claras sobre la dirección del proceso de descentralización que se debía acompañar. Tomando en cuenta que estos son elementos que no son siempre posibles de controlar en el tiempo, la recomendación es que se pueda aislar a la nueva operación lo más posible de las vicisitudes políticas y mantener su accionar siempre en el plano técnico con directrices claras sobre su área de acción.

Mantener la cobertura territorial del programa actual, además del nivel de intervención en los GDs. Uno de los principales desafíos pendientes del proceso de descentralización en el Uruguay, es el fortalecimiento de los GDs del interior como unidades de gestión capaces de articular el desarrollo integral y sostenible del territorio. Este objetivo requiere, además de apoyo técnico, decisiones de política pública pro-activas que promuevan e incentiven este objetivo. Sin embargo, la implementación del PDGM IV ha mostrado que se puede avanzar en esta dirección y que con un esfuerzo mayor y mejor focalizado es posible consolidar y profundizar los logros alcanzados. Es por esto que recomendamos mantener la cobertura territorial actual del PDGM IV, acotada a los 18 GDs del interior, en la próxima operación. Una vez fortalecido el segundo nivel de gobierno, se podrá trabajar en el nivel local.

Focalizar el esfuerzo de atención en los GDs de menor desarrollo relativo, modificando la fórmula de asignación de recursos. El PDGM IV se ejecutó en un contexto donde era difícil identificar a los GDs con mayores o menores capacidades de gestión institucional y territorial. Es por esta razón, que el mecanismo de asignación de recursos utilizado para la distribución de los recursos del Programa entre los GDs, buscó ser neutro en relación a este indicador y priorizó las brechas de pobreza, territorio, población. Es importante sofisticar este mecanismo de distribución para acentuar la disponibilidad de recursos sobre los GDs que mayores niveles de apoyo necesitan. Esto se debe lograr, sin embargo, sin afectar los incentivos de participación del conjunto de los GDs y sin afectar el potencial de ejecución de la próxima operación.

Dar continuidad a los componentes establecidos en el PDGM IV. En la medida que la próxima operación busca consolidar los logros alcanzados con el programa actual y profundizar sobre temas pendientes, recomendamos mantener su estructura en lo que se refiere a los componentes de: i) inversiones para el desarrollo regional y ii) fortalecimiento

institucional para la descentralización y la gestión del territorio. El componente de desarrollo del sector debería trabajarse, como se explica más adelante, dentro del componente de fortalecimiento institucional de la OPP como gestora del Programa.

Dividir el componente de inversión para el desarrollo regional en dos fondos, uno de los cuales sería concursable. El primer fondo, que podría estar constituido con el 75% de los recursos disponibles para **inversiones**, que estaría orientado al financiamiento de infraestructura básica de desarrollo urbano en los GDs. Cada GD tendría una asignación pre-establecida de recursos, definida sobre la base del índice de distribución actual, pero focalizando aún más sobre los GDs de menor desarrollo relativo. El menú de proyectos elegibles, al igual que en el PDGM IV, se mantendría amplio e incluiría proyectos de abastecimiento de agua potable y manejo de residuos sólidos. Sin embargo, sólo serían aceptables proyectos que respondan a un concepto de “desarrollo urbano planificado”. En otras palabras, motivar a que los GDs presenten proyectos que corresponden a un plan maestro de desarrollo, que responda a la recién aprobada Ley de Ordenamiento Territorial, y un plan de acción de mediano plazo. Para asegurar la complementariedad de los recursos, se podría exigir que las obras de infraestructura que se financian vía del FDI sean también - en un plazo razonable - parte del plan de acción propuesto.

El segundo fondo del componente de **inversiones** estaría constituido por el restante 25% de los recursos disponibles y estaría dirigido únicamente a financiar proyectos de “infraestructura de apoyo a la producción”. El menú de proyectos elegibles estaría abierto a cualquier iniciativa, en tanto responda a la lógica propuesta, pero se priorizarían los proyectos que estén presentados por más de un GD, es decir, proyectos multi-regionales. Adicionalmente, estos recursos se asignarían por concurso, para asegurar que solo se financien aquellos que en el diseño se muestran con mejor calidad y perspectivas de éxito.

Asignar los recursos de los fondos de inversiones vía convocatorias públicas. Los recursos disponibles en los fondos para el componente de inversiones deberían asignarse a los proyectos vía convocatorias que se desarrollen durante el periodo de gobierno actual 2010-2014 (respetando de esta forma el ciclo político). El método de asignación de recursos por convocatorias tiene la ventaja de diferenciar y separar la etapa de formulación de proyectos de la etapa de gestión y seguimiento de su ejecución, dispersando la carga de trabajo para las unidades que apoyan estos procesos en los GDs. Además señala a los GDs claramente los plazos que tienen para comprometer y ejecutar recursos del programa.

Para el primer fondo de proyectos de “desarrollo urbano planificado”, sugerimos que se realicen dos convocatorias. La primera convocatoria se lanzaría dentro del primer trimestre de 2012 con un plazo fatal de presentación de proyectos para finales del tercer trimestre del mismo año. La evaluación y aprobación de proyectos se realizaría en el último trimestre de 2012 y los proyectos entrarían en fase de ejecución a partir del primer

día hábil de 2013. Los GDs podrán presentar tantos proyectos como requieran dentro del techo individual de la asignación de recursos recibida. La segunda convocatoria, con los recursos remanentes, se lanzaría en el primer trimestre de 2013 con un plazo fatal de presentación de proyectos hasta finales del segundo semestre. La evaluación y aprobación se realizaría en los tres meses siguientes y los proyectos entrarían en fase de ejecución durante el último trimestre de 2013.

Para el segundo fondo de proyectos de “infraestructura de apoyo a la producción” habría una única convocatoria a principios de 2013 con un plazo fatal de presentación de proyectos hasta finales del tercer trimestre. La evaluación y aprobación de proyectos se realizaría en el último trimestre de 2013 y los proyectos elegidos entrarían en fase de ejecución el primer día hábil de 2014.

Los recursos no movilizados de todas estas convocatorias podrían reasignarse entre los GDs a los proyectos que se registren en el banco de proyectos que el programa mantendrá para el efecto, bajo un mecanismo de “*first come, first served*”. Habría también que acordar con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la aprobación de créditos o espacios presupuestales suficientes para implementar esta forma de operar.

Dividir el componente de fortalecimiento institucional también en dos áreas: una para el fortalecimiento de la institucionalidad para la descentralización y otra para la consolidación de capacidades institucionales en los GDs del interior. El primer subcomponente apoyará con el fortalecimiento institucional de la OPP, en particular, el Área de Políticas Territoriales (APT), y todas aquellas otras entidades del nivel nacional que sean importantes para el trabajo de los GDs, como por ejemplo, la Dirección Nacional de Catastro (DNC). El fortalecimiento de la APT incluiría recursos para apoyar la preparación de estudios y la organización de espacios de reflexión sobre la descentralización en el Uruguay.

El segundo subcomponente asignará recursos a los GDs para el financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional sobre la base de un índice de distribución que priorizará a los GDs de menor desarrollo relativo. El menú de proyectos elegibles sería amplio, pero las áreas de desarrollo prioritarias para la OPP estarían señalizadas a través de porcentajes de co-financiamiento. Los proyectos de mayor prioridad para el gobierno nacional recibirían un financiamiento entre 75% y 100% del costo total del proyecto, mientras que aquellos que tengan una menor prioridad podrían ser co-financiados con monto entre 50% y 25% del costo total.

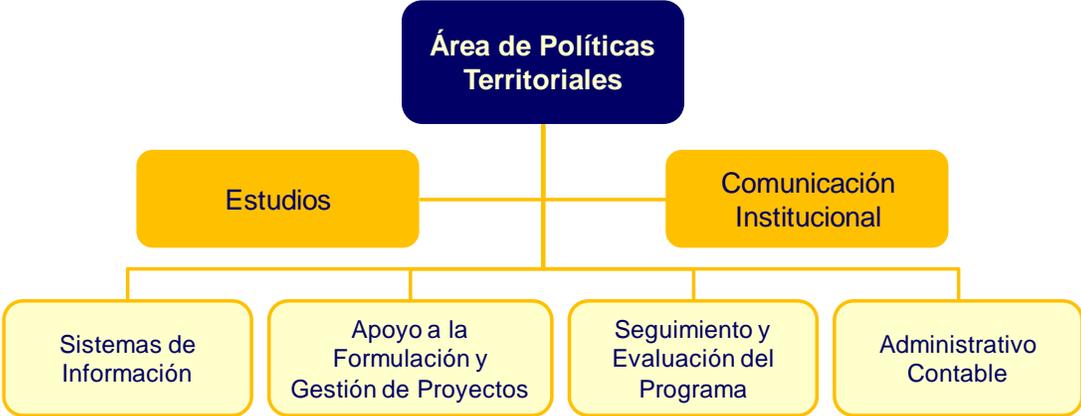
Asignar los recursos del componente de fortalecimiento institucional a los GDs vía convocatorias anuales. Los recursos destinados al fortalecimiento institucional de los GDs podrían asignarse a partir de convocatorias anuales que se publican a principios de cada

año y que tienen un plazo fatal de presentación tres meses después. La evaluación y aprobación de proyectos se realizaría en un plazo que permita a estos proyectos pasar a la etapa de ejecución al iniciarse la segunda mitad del año. Los GDs podrían presentar tantos proyectos como requieran dentro del techo individual de la asignación de recursos recibida, pudiendo además espaciar la presentación de proyectos entre las convocatorias en función a sus necesidades específicas.

Ejecutar el Programa desde la OPP. La nueva operación debería ejecutarse sin el apoyo de una unidad ejecutora, dejando la responsabilidad de la conducción del programa a la OPP, a través del Área de Políticas Territoriales (APT). La nueva operación apoyaría a la APT a desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas necesarias para cumplir con este rol de forma satisfactoria.

Dividir la ejecución de la nueva operación entre dos diferentes áreas de trabajo de la APT. La conducción del nuevo programa estaría claramente asignada a la APT, pero tomando en cuenta que sería importante separar, por un lado, los roles de gestión del programa y, por el otro, el seguimiento y evaluación del mismo. En ese sentido, una estructura mínima adecuada para la ejecución de una próxima operación podría ser la siguiente:

Figura 3.3.1
Estructura propuesta para un nuevo programa



BIBLIOGRAFIA

1. Addenda Modificatoria al Contrato de Préstamo No. 1489/OC-UR, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
2. Análisis de la Gestión de la Ejecución del Fondo de Desarrollo del Interior - FDI, Dirección de Proyectos de Desarrollo, 2010, Montevideo, Uruguay
3. Anexo A al Contrato de Préstamo No. 1489/OC-UR, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV).
4. Anexo C al Contrato de Préstamo No. 1489/OC-UR, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV).
5. Aportes para el Análisis: Situación Actual y Perspectivas de UDM para el Fortalecimiento Institucional, noviembre 2007, UDM.
6. Apoyo a la Transición de los Gobiernos Departamentales en Uruguay. Relatoría del Proyecto, UDM-OPP.
7. Base de Seguimiento de Proyectos de Fortalecimiento Institucional al 31 de marzo de 2011, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
8. Buenas Prácticas - Compartiendo Experiencias. Primeras Jornadas de Desarrollo y Gestión de los Gobiernos Departamentales, UDM-OPP, BID.
9. Cartera de Proyectos de Inversión y Fortalecimiento Institucional al 31 de Marzo de 2011, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
10. Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.
11. Contrato de Préstamo No. 1489/OC-UR, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), República Oriental del Uruguay - Banco Interamericano de Desarrollo, 22 de diciembre de 2003.
12. Convenio de Financiación: Programa de Apoyo Sectorial a la Cohesión Social y Territorial (INTEGRA), República Oriental del Uruguay y Comisión Europea, enero 2008.
13. Convenios de Gestión entre las 18 Intendencias del interior del Uruguay y el Ministerio de Economía y Finanzas, UDM.
14. Convenios de Participación entre las 18 Intendencias del interior del Uruguay y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) , UDM
15. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Artigas, UDM
16. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Artigas, UDM
17. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Canelones, UDM
18. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Cerro Largo, UDM
19. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Colonia, UDM
20. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Durazno, UDM

21. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Flores, UDM
22. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Florida, UDM
23. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Lavalleja, UDM
24. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Maldonado, UDM
25. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Paysandú, UDM
26. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Río Negro, UDM
27. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Rivera, UDM
28. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Rocha, UDM
29. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Salto, UDM
30. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de San José, UDM
31. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Soriano, UDM
32. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Tacuarembó, UDM
33. Diagnostico Institucional de la Intendencia Municipal de Treinta y Tres, UDM
34. Diagnóstico y Líneas de Acción para el Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes: Informe Final, José Luís Furlan, mayo de 2006.
35. Ejecución por Componentes y Categorías al 31 de Marzo de 2011, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
36. Estrategia Uruguay III Siglo - Aspectos Productivos, Oficina de Planeamiento y Presupuesto - OPP, 2009
37. Evaluación de Medio Término del Programa de Apoyo a la Cohesión Social y Territorial en Uruguay (Uruguay Integra), Buchet, Juan y Padín, Daniel, Comisión Europea, 2011, Montevideo, Uruguay.
38. Evaluación de Proyectos Finalizados - Componente de Inversiones, PDGM IV, Oficina de Planeamiento y Presupuesto -OPP, Unidad de Desarrollo Municipal, 2010.
39. Evaluación del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), Aguilar, Juan Carlos, Giussani, Bruno y Paredes, Jaime, BID, 2008, Montevideo, Uruguay.
40. Factores Críticos de Éxito en Proyectos Sociales; Ma. Inés Canavesi, Marcelo Morante, Gustavo Scayola, 2009
41. Finanzas y Gestión de los Gobiernos Sub-Nacionales en el Uruguay, Informe de Consultoría para el BID, Aguilar Perales, Juan Carlos, 2009, Montevideo, Uruguay.
42. Formato Base para Presentación de Proyectos de Fortalecimiento Institucional, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
43. Guía para la Presentación de Proyectos de Inversión, Oficina de Planeamiento y Presupuesto -OPP, Unidad de Desarrollo Municipal, 2005.
44. Informe Complementario, Compromisos de Gestión y Aplicación de la Ley de Presupuesto 17930, 09 de abril de 2008, UDM.
45. Informe de Cierre de Programa, Programa de Desarrollo Municipal (PDM III), BID.

46. Informe Semestral al 30 de junio de 2009, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal, UDM.
47. Informe Semestral al 30 de junio de 2010, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal, UDM.
48. Informe Semestral al 31 de diciembre de 2008, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal, UDM.
49. Informe Semestral al 31 de diciembre de 2009, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal, UDM.
50. Informe Semestral al 31 de diciembre de 2010, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal, UDM.
51. Informes finales del Componente de Fortalecimiento Institucional; Oficina de Planeamiento y Presupuesto -OPP, Unidad de Desarrollo Municipal; 2011
52. Justificación: Adecuación Operativa del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
53. Ley 17296 Presupuesto Nacional 2000-2004, República Oriental del Uruguay.
54. Ley 17930 de Presupuesto Nacional 2005-2009, Montevideo, República Oriental del Uruguay
55. Ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, República Oriental del Uruguay.
56. Ley 18719 de Presupuesto Nacional 2010-2014, República Oriental del Uruguay.
57. Ley 9515 Orgánica Municipal: Disposiciones para el Gobierno y la Administración de los Municipios, República Oriental del Uruguay.
58. Los Municipios en Marcha: La Descentralización Local y los Desafíos para su Implementación, Análisis y Propuesta, Oroño, Abel, 2010, Montevideo, Uruguay.
59. Marco Lógico Modificado, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
60. Matriz y Estado de Ejecución de Proyectos al 31 de Marzo de 2011, Contrato de Préstamo No. 1489/OC-UR, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
61. Memoria Anual 2006, Oficina de Planificación y Presupuesto, UDM.
62. Memoria Anual 2006, Unidad de Desarrollo Municipal, UDM.
63. Notas de Lecciones Aprendidas, Banco Interamericano de Desarrollo, Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, 2008
64. Pauta para la Presentación de Proyectos al FDI, aprobada por la Comisión Sectorial de Descentralización y, anteriormente, por el Congreso de Intendentes, 05 de octubre de 2006, OPP.
65. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Artigas (Documento Borrador en Revisión), UDM.

66. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Canelones (Documento Borrador en Revisión), UDM.
67. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Cerro Largo (Documento Borrador en Revisión), UDM.
68. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Colonia (Documento Borrador en Revisión), UDM.
69. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Durazno (Documento Borrador en Revisión), UDM.
70. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Florida (Documento Borrador en Revisión), UDM.
71. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Flores (Documento Borrador en Revisión), UDM.
72. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Lavalleja (Documento Borrador en Revisión), UDM.
73. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Maldonado (Documento Borrador en Revisión), UDM.
74. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Paysandú (Documento Borrador en Revisión), UDM.
75. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Río Negro (Documento Borrador en Revisión), UDM.
76. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Rivera (Documento Borrador en Revisión), UDM.
77. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Rocha (Documento Borrador en Revisión), UDM.
78. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Salto (Documento Borrador en Revisión), UDM.
79. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de San José (Documento Borrador en Revisión), UDM.
80. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Soriano (Documento Borrador en Revisión), UDM.
81. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Tacuarembó (Documento Borrador en Revisión), UDM.
82. Plan de Acción Institucional e Inversiones 2000-2005, Intendencia Municipal de Treinta y Tres (Documento Borrador en Revisión), UDM.
83. Planificar, Aportes para la planificación en el territorio y en la organización, Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
84. PLANIFICAR/COMUNICAR: Programa de Capacitación para la Mejora de la Gestión de los Gobiernos Departamentales del Interior del Uruguay, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.

85. Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, Perfil de Proyecto, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, Washington DC, Estados Unidos.
86. Proyecciones poblacionales al año 2010, Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay
87. PROYECTAR: Programa para la Construcción de Capacidades en Formulación de Proyectos para los Gobiernos Departamentales del Interior, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.
88. Proyecto de Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, República Oriental del Uruguay.
89. Reformulación del Préstamo 1489/OC-UR, Modificación Contractual: Texto Propuesto para las Cláusulas y Artículos - Tabla Comparativa, UDM.
90. Reglamento Operativo del PDGM IV modificado, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007
91. Reportes de Fechas de Hitos de los Proyectos del Programa para el Componente de Inversión al 31 de marzo de 2011, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), UDM.

ANEXOS

ANEXO I Índices de Distribución entre Departamentos de los Recursos del 3,33% del Presupuesto Nacional

Los índices de distribución del 3,33% del Presupuesto son relevantes para el PDGM IV debido a que fueron la base sobre la que se definió la distribución por departamento de los recursos del Programa. Los índices que se utilizaron fueron:

DEPARTAMENTO	Asignación Presup. del 3.33%
Artigas	5,68%
Canelones	10,09%
Cerro Largo	5,83%
Colonia	4,89%
Durazno	5,13%
Flores	2,78%
Florida	4,52%
Lavalleja	4,42%
Maldonado	7,92%
Paysandú	6,44%
Río Negro	4,74%
Rivera	5,32%
Rocha	5,03%
Salto	6,81%
San José	4,19%
Soriano	5,34%
Tacuarembó	6,29%
Treinta y Tres	4,58%
Total	100,00%

Estos índices se calcularon el 2005 para el Art. 480 de la Ley 17930 de Presupuesto y se continuaron aplicando para el Art. 757 de la Ley de Presupuesto 18719 2010 - 2014. Con los datos más recientes disponibles entonces para los departamentos de población, superficie del territorio, niveles de pobreza (medida por NBI) e inversa del PBI, se determinaron unos indicadores primarios que se conocen como Indicadores Exógenos y que se presentan en la tabla siguiente.

INDICADORES EXÓGENOS

DEPARTAMENTO	POB 2004	SUPERFICIE	POBREZA	INV PBI	PROMEDIO
Artigas	2,41%	6,82%	7,82%	6,91%	5,99%
Canelones	14,97%	2,59%	4,51%	4,75%	6,70%
Cerro Largo	2,67%	7,80%	6,81%	5,78%	5,77%
Colonia	3,68%	3,49%	4,41%	5,18%	4,19%
Durazno	1,82%	6,65%	5,01%	5,20%	4,67%
Flores	0,77%	2,94%	3,31%	4,12%	2,78%
Florida	2,10%	5,95%	3,01%	4,08%	3,79%
Lavalleja	1,88%	5,72%	3,51%	4,82%	3,98%
Maldonado	4,33%	2,74%	4,41%	5,30%	4,19%
Montevideo	40,91%	0,30%	5,11%	3,05%	12,34%
Paysandú	3,49%	7,95%	6,41%	6,09%	5,99%
Río Negro	1,67%	5,30%	5,91%	5,33%	4,55%
Rivera	3,24%	5,35%	6,41%	5,69%	5,17%
Rocha	2,16%	6,03%	4,91%	5,38%	4,62%
Salto	3,80%	8,09%	7,11%	6,13%	6,28%
San José	3,18%	2,85%	4,01%	5,15%	3,80%
Soriano	2,61%	5,15%	5,01%	5,83%	4,65%
Tacuarembó	2,79%	8,82%	5,71%	5,71%	5,76%
Treinta y Tres	1,52%	5,44%	6,61%	5,50%	4,77%
TOTALES	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Estos sub-coeficientes constituyen el 50% del coeficiente o índice final, e incluyen a Montevideo. El otro 50% viene determinado por los coeficientes que surgen de la participación efectiva agregada que cada Intendencia -incluida Montevideo- tuvo en la suma de todos los distintos regímenes de transferencias de los diferentes recursos en el período 2001-2004, valorados a pesos de 2005.

Esos coeficientes se presentan en los cuadros siguientes:

INGRESOS 2001/2004

INTENDENCIAS 2001-2004 TODAS

Ajustado al 04/08/05 por Casinos y comentarios de Linder

DEPARTAMENTO	TOTAL	%	IMESI GAS OIL	IMESI TABACOS	ART 640 lit B	ART 448	BPS-CGN	CASINOS	EX 5,00 A.INV.641	ART 640 lit.C	ART 642	DIPRODE	Camineria Rural (MTOP)	FDI	OTROS 2002
ARTIGAS	307.504.631	4,39%	50.405.982	43.014.189	95.261.658	27.055.164	58.713.186	4.275.632	11.281.779	17.497.041	0	0			
CANELONES	857.899.548	12,26%	35.444.651	105.808.625	234.329.772	71.894.468	229.247.534	121.682.143	27.751.530	31.039.271	0	701.554			
CERRO LARGO	345.538.827	4,94%	69.627.993	48.508.703	107.430.118	39.773.524	42.722.076	-46.753	12.722.883	20.702.834	0	4.097.450			
COLONIA	344.112.191	4,92%	64.389.952	39.638.987	87.786.747	47.049.524	61.978.898	19.531.160	10.396.530	8.329.071	0	5.011.323			
DURAZNO	337.304.037	4,82%	68.263.493	38.226.114	84.657.714	44.452.964	58.524.216	17.306.177	10.025.961	14.800.579	0	1.046.819			
FLORES	163.413.802	2,34%	47.140.954	16.954.497	37.548.391	22.665.180	24.705.470	0	4.446.833	5.422.884	0	4.529.593			
FLORIDA	322.008.315	4,60%	73.702.248	37.755.156	83.614.703	42.751.788	52.241.457	0	9.902.438	12.193.999	0	9.846.526			
LAVALLEJA	294.215.524	4,20%	59.151.083	35.714.336	79.094.990	36.100.936	41.559.943	12.655.852	9.367.171	13.302.545	0	7.268.668			
MALDONADO	569.821.303	8,14%	24.203.258	38.304.606	84.831.549	30.452.904	257.147.684	117.464.425	10.046.548	7.370.329	0	0			
MONTEVIDEO	359.141.855	5,13%	0	0	0	25.674.036	0	223.441.880	0	33.765.694	76.260.245	0			
PAYSANDU	414.172.703	5,92%	58.900.544	55.337.597	122.553.775	38.812.976	77.482.837	25.885.182	14.513.968	17.197.434	0	3.488.390			
RIO NEGRO	293.409.003	4,19%	63.261.230	32.025.163	70.924.738	37.922.892	61.393.888	5.078.836	8.399.573	10.216.594	0	4.186.089			
RIVERA	321.347.626	4,59%	55.219.336	42.307.751	93.697.142	26.785.440	59.783.238	11.774.732	11.096.495	19.534.368	0	1.149.125			
ROCHA	326.131.524	4,66%	59.173.398	38.932.550	86.222.230	28.755.424	74.531.614	11.286.112	10.211.246	12.733.292	0	4.285.659			
SALTO	439.578.357	6,28%	62.111.378	57.221.430	126.725.819	42.088.012	96.074.007	17.302.578	15.008.060	20.792.716	0	2.254.357			
SAN JOSE	276.137.413	3,95%	44.413.609	32.103.655	71.098.573	44.579.780	45.259.321	14.648.050	8.420.160	10.126.712	0	5.487.553			
SORIANO	365.900.699	5,23%	92.130.379	37.833.648	83.788.538	46.183.716	66.031.019	12.890.829	9.923.025	10.785.847	0	6.333.697			
TACUAREMBO	407.991.517	5,83%	78.218.664	53.061.299	117.512.556	41.102.760	60.436.432	19.465.277	13.916.939	21.631.616	0	2.645.974			
TREINTA Y TRES	252.025.933	3,60%	43.857.278	32.103.655	71.098.573	24.014.516	34.443.334	15.581.287	8.420.160	12.164.039	0	10.343.091			
TOTALES	6.997.654.809	100,00%	1.049.615.429	784.851.961	1.738.177.586	718.116.004	1.402.276.154	650.223.399	205.851.298	299.606.865	76.260.245	72.675.868	0	0	0
	100,00%		15,00%	11,22%	24,84%	10,26%	20,04%	9,29%	2,94%	4,28%	1,09%	1,04%	0,00%	0,00%	0,00%

Control 6.997.654.809

NOTAS

PERIODO 2001-2004	NO SE INCLUYE AÑO 2000
IMESI GAS OIL	importes y coeficientes por fax de Linder 15/07/05
IMESI TABACOS	criterio devengado- repartido CGN del 22/06/05
LIT B	importes y coeficientes por fax de Linder 15/07/05
ART 448	174300000*1,03
BPS-CGN	repartido CGN del 01/06/05
ANEXO INV 641	informe Linder del 14/06/05
LIT C	totales fax Linder del 15/07/05. Coeficientes de la ley
MTOP-CAMINERIA RURAL	NO SE INCLUYE
CASINOS	Fax Cra. Lopez de Casinos
FDI	NO SE INCLUYE
PDM III	NO SE INCLUYE
INDA	NO SE INCLUYE
MEC	NO SE INCLUYE
DIPRODE	cuadro diprode entregado el 27/06/05

INTENDENCIAS 2001

DEPARTAMENTO	IMESI	IMESI	ART 640 lit B	ART.448	Camineria Rural	BPS-CGN	CASINOS			LIT C)	DIPRODE	TOTAL	%
	GAS OIL	TABACOS			(MTOP)			F.D.I	A.INV.641				
ARTIGAS	11.284.110	10.410.892	13.625.726	6.763.791		13.860.586	484.009		3.279.724	6.409.290	0	66.118.128	4,48%
CANELONES	7.287.194	25.609.275	33.517.297	17.973.617		54.245.010	24.363.034		8.067.643	11.369.904	0	182.432.975	12,35%
CERRO LARGO	14.596.471	11.740.751	15.366.239	9.943.381		10.181.259	-78.643		3.698.667	7.583.594	1.702.551	74.734.270	5,06%
COLONIA	13.801.504	9.593.979	12.556.554	11.762.381		14.631.421	1.133.249		3.022.374	3.050.997	1.975.635	71.528.094	4,84%
DURAZNO	14.309.399	9.252.016	12.108.994	11.113.241		13.817.056	3.318.767		2.914.646	5.421.557	179.520	72.435.195	4,90%
FLORES	8.545.891	4.103.563	5.370.724	5.666.295		5.834.338	0		1.292.738	1.986.441	866.307	33.666.297	2,28%
FLORIDA	15.479.767	9.138.028	11.959.807	10.687.947		12.442.051	0		2.878.736	4.466.748	3.608.280	70.661.364	4,78%
LAVALLEJA	12.366.148	8.644.080	11.313.331	9.025.234		9.807.475	0		2.723.129	4.872.816	1.207.287	59.959.500	4,06%
MALDONADO	5.078.953	9.271.014	12.133.858	7.613.226		60.682.899	12.407.509		2.920.630	2.699.803	0	112.807.894	7,64%
MONTEVIDEO	0	0	0	6.418.509		-	51.184.609		0	12.368.612	0	69.971.730	4,74%
PAYSANDU	11.549.099	13.393.575	17.529.447	9.703.244		18.579.173	4.369.636		4.219.353	6.299.541	2.352.711	87.995.779	5,96%
RIO NEGRO	12.851.961	7.751.175	10.144.701	9.480.723		14.851.352	295.817		2.441.839	3.742.410	677.498	62.237.476	4,21%
RIVERA	12.388.230	10.239.910	13.401.946	6.696.360		14.108.099	1.491.188		3.225.860	7.155.577	0	68.707.170	4,65%
ROCHA	12.233.653	9.422.997	12.332.774	7.188.856		17.639.981	-100.630		2.968.510	4.664.295	2.528.800	68.879.235	4,66%
SALTO	13.779.422	13.849.526	18.126.194	10.522.003		22.671.900	447.726		4.362.991	7.616.519	855.351	92.231.631	6,24%
SAN JOSE	9.252.528	7.770.173	10.169.566	11.144.945		10.680.457	2.460.783		2.447.823	3.709.486	2.691.316	60.327.078	4,08%
SORIANO	20.094.990	9.157.026	11.984.672	11.545.929		14.351.809	1.993.587		2.884.721	3.950.932	3.453.835	79.417.500	5,38%
TACUAREMBO	16.318.898	12.842.634	16.808.378	10.275.690		14.262.016	4.048.910		4.045.791	7.923.813	749.004	87.275.135	5,91%
TREINTA Y TRES	9.605.847	7.770.173	10.169.566	6.003.629		8.150.347	2.478.937		2.447.823	4.455.773	4.669.877	55.751.972	3,77%
TOTALES	220.824.064	189.960.787	248.619.775	179.529.001	0	330.797.229	110.298.488	0	59.842.999	109.748.108	27.517.972	1.477.138.423	100,00%

INTENDENCIAS 2002

DEPARTAMENTO	IMESI	IMESI	ART 640 lit B	ART.448	MTOP	BPS-CGN	CASINOS	F.D.I	A.INVERS.	ART.640 lit C	ART 642	INDA	OTROS	MEC	DIPRODE	TOTAL	%
	GAS OIL	TABACOS															
ARTIGAS	11.122.204	9.549.735	23.294.667	6.763.791		14.069.789	457.351		3.279.724	10.775.583	0				0	79.312.845	4,70%
CANELONES	7.182.637	23.490.954	57.301.481	17.973.617		55.060.614	22.524.628		8.067.643	19.115.590	0			701.554		211.418.717	12,54%
CERRO LARGO	14.387.039	10.769.592	26.270.263	9.943.381		10.334.931	-366.696		3.698.667	12.749.877	0			1.336.046		89.123.101	5,28%
COLONIA	13.603.479	8.800.394	21.466.801	11.762.381		14.854.365	-2.060.901		3.022.374	5.129.473	0			1.529.230		78.107.595	4,63%
DURAZNO	14.104.087	8.486.717	20.701.648	11.113.241		13.946.752	2.605.466		2.914.646	9.114.963	0			449.987		83.437.506	4,95%
FLORES	8.423.274	3.764.129	9.181.840	5.666.295		5.922.393	0		1.292.738	3.339.693	0			3.106.781		40.697.143	2,41%
FLORIDA	15.257.662	8.382.158	20.446.597	10.687.947		12.493.908	0		2.878.736	7.509.696	0			769.063		78.425.767	4,65%
LAVALLEJA	12.188.717	7.929.068	19.341.375	9.025.234		9.955.497	0		2.723.129	8.192.396	0			4.385.987		73.741.403	4,37%
MALDONADO	5.006.080	8.504.143	20.744.156	7.613.226		61.598.811	12.233.773		2.920.630	4.539.030	0			0		123.159.850	7,30%
MONTEVIDEO	0	0	0	6.418.509		-	9.563.499		0	20.794.662	25.187.348			0		61.964.018	3,67%
PAYSANDU	11.383.391	12.285.699	29.968.504	9.703.244		18.493.436	3.486.119		4.219.353	10.591.070	0			627.103		100.757.920	5,97%
RIO NEGRO	12.667.559	7.110.022	17.343.475	9.480.723		13.983.401	162.101		2.441.839	6.291.907	0			1.325.516		70.806.543	4,20%
RIVERA	12.210.483	9.392.896	22.912.091	6.696.360		14.321.042	1.647.442		3.225.860	12.030.275	0			449.125		82.885.573	4,91%
ROCHA	12.058.124	8.643.556	21.084.224	7.188.856		17.834.609	1.068.759		2.968.510	7.841.820	0			1.206.285		79.894.743	4,74%
SALTO	13.581.713	12.703.936	30.988.709	10.522.003		23.014.099	1.165.880		4.362.991	12.805.231	0			1.050.878		110.195.440	6,53%
SAN JOSE	9.119.772	7.127.448	17.385.983	11.144.945		10.841.662	1.981.197		2.447.823	6.236.553	0			1.028.142		67.313.526	3,99%
SORIANO	19.806.665	8.399.584	20.489.105	11.545.929		15.315.288	2.009.065		2.884.721	6.642.483	0			1.695.541		88.788.381	5,26%
TACUAREMBO	16.084.753	11.780.330	28.735.757	10.275.690		14.477.274	3.018.388		4.045.791	13.321.868	0			1.896.970		103.636.823	6,15%
TREINTA Y TRES	9.468.021	7.127.448	17.385.983	6.003.629		8.280.374	2.346.094		2.447.823	7.491.245	0			2.188.172		62.738.790	3,72%
TOTALES	217.655.660	174.247.809	425.042.661	179.529.001	0	334.798.245	61.842.165	0	59.842.999	184.513.414	25.187.348	0	0	0	23.746.380	1.686.405.682	100,00%

INTENDENCIAS 2003

DEPARTAMENTO	IMESI	IMESI	ART 640 lit B	ART.448	Camineria Rural	BPS-CGN	CASINOS		LIT C	ART 642	DIPRODE	TOTAL	%		
	GAS OIL	TABACOS			(MTOP)			F.D.I	A.INV.641						
ARTIGAS	15.361.664	10.467.982	27.809.995	6.763.791		14.778.592	1.336.118		2.361.165	312.168	0	79.191.475	4,48%		
CANELONES	9.920.449	25.749.708	68.408.527	17.973.617		57.220.080	34.191.206		5.808.122	553.778	0	219.825.486	12,45%		
CERRO LARGO	19.870.959	11.805.133	31.362.366	9.943.381		10.433.750	98.774		2.662.774	369.363	0	86.791.107	4,92%		
COLONIA	18.788.728	9.646.589	25.627.823	11.762.381		15.587.639	4.198.975		2.175.891	148.601	0	88.745.462	5,03%		
DURAZNO	19.480.154	9.302.751	24.714.357	11.113.241		14.757.213	4.579.848		2.098.335	264.060	0	86.309.958	4,89%		
FLORES	11.633.981	4.126.066	10.961.604	5.666.295		6.202.749	0		930.678	96.751	0	39.971.124	2,26%		
FLORIDA	21.073.438	9.188.138	24.409.868	10.687.947		13.104.176	0		2.072.483	217.555	0	82.688.957	4,68%		
LAVALLEJA	16.834.701	8.691.482	23.090.415	9.025.234		10.457.027	3.483.166		1.960.457	237.333	0	74.690.202	4,23%		
MALDONADO	6.914.252	9.321.853	24.765.105	7.613.226		64.700.987	35.867.580		2.102.644	131.495	0	151.417.142	8,57%		
MONTEVIDEO	0	0	0	6.418.509		-	1.179.527		0	602.420	51.072.897	59.273.353	3,36%		
PAYSANDU	15.722.408	13.467.021	35.777.457	9.703.244		19.077.544	7.152.612		3.037.631	306.823	0	104.244.739	5,90%		
RIO NEGRO	17.496.064	7.793.680	20.705.251	9.480.723		15.385.039	1.593.642		1.757.948	182.276	0	75.362.402	4,27%		
RIVERA	16.864.763	10.296.063	27.353.261	6.696.360		15.041.507	3.678.736		2.322.387	348.516	0	83.301.593	4,72%		
ROCHA	16.654.329	9.474.670	25.171.090	7.188.856		18.737.320	4.219.877		2.137.113	227.177	0	84.291.343	4,77%		
SALTO	18.758.666	13.925.473	36.995.413	10.522.003		24.173.491	4.717.090		3.141.039	370.967	0	112.604.142	6,38%		
SAN JOSE	12.595.964	7.812.782	20.756.000	11.144.945		11.387.850	4.172.853		1.762.257	180.673	0	70.583.602	4,00%		
SORIANO	27.356.389	9.207.240	24.460.616	11.545.929		17.437.549	3.656.642		2.076.791	192.432	0	96.675.743	5,47%		
TACUAREMBO	22.215.793	12.913.058	34.305.760	10.275.690		15.206.604	5.292.700		2.912.678	385.934	0	103.508.216	5,86%		
TREINTA Y TRES	13.076.955	7.812.782	20.756.000	6.003.629		8.663.194	4.651.270		1.762.257	217.021	0	66.354.549	3,76%		
TOTALES	300.619.655	191.002.471	507.430.905	179.529.001		0	352.352.311	124.070.616	0	43.082.650	5.345.343	51.072.897	11.324.748	1.765.830.596	100,00%

INTENDENCIAS 2004

DEPARTAMENTO	%	TOTAL	IMESI GAS OIL	IMESI TABACOS	ART 640 lit B	ART.448	Camineria Rural (MTO)	BPS-CGN	CASINOS	F.D.I	A.INV.641	ART 640 lit.C	DIPRODE
ARTIGAS	4,01%	82.882.182	12.638.003	12.585.580	30.531.270	6.763.791		16.004.219	1.998.154		2.361.165	0	0
CANELONES	11,81%	244.222.370	11.054.371	30.958.688	75.102.467	17.973.617		62.721.830	40.603.275		5.808.122	0	0
CERRO LARGO	4,59%	94.890.350	20.773.524	14.193.227	34.431.249	9.943.381		11.772.136	299.812		2.662.774	0	814.247
COLONIA	5,11%	105.731.040	18.196.241	11.598.025	28.135.568	11.762.381		16.905.473	16.259.837		2.175.891	0	697.624
DURAZNO	4,60%	95.121.378	20.369.853	11.184.630	27.132.716	11.113.241		16.003.195	6.802.096		2.098.335	0	417.312
FLORES	2,37%	49.079.238	18.537.808	4.960.739	12.034.223	5.666.295		6.745.990	0		930.678	0	203.504
FLORIDA	4,36%	90.232.227	21.891.382	11.046.832	26.798.432	10.687.947		14.201.322	0		2.072.483	0	3.533.830
LAVALLEJA	4,15%	85.824.420	17.761.518	10.449.706	25.349.868	9.025.234		11.339.944	9.172.686		1.960.457	0	765.007
MALDONADO	8,82%	182.436.418	7.203.972	11.207.596	27.188.430	7.613.226		70.164.987	56.955.563		2.102.644	0	0
MONTEVIDEO	8,12%	167.932.754	0	0	0	6.418.509		-	161.514.245		0	0	0
PAYSANDU	5,86%	121.174.265	20.245.646	16.191.302	39.278.367	9.703.244		21.332.684	10.876.815		3.037.631	0	508.576
RIO NEGRO	4,11%	85.002.582	20.245.646	9.370.286	22.731.310	9.480.723		17.174.096	3.027.276		1.757.948	0	1.215.296
RIVERA	4,18%	86.453.290	13.755.861	12.378.882	30.029.844	6.696.360		16.312.590	4.957.366		2.322.387	0	0
ROCHA	4,50%	93.066.203	18.227.292	11.391.327	27.634.142	7.188.856		20.319.704	6.098.106		2.137.113	0	69.663
SALTO	6,02%	124.547.144	15.991.577	16.742.495	40.615.503	10.522.003		26.214.517	10.971.882		3.141.039	0	348.128
SAN JOSE	3,77%	77.913.207	13.445.345	9.393.252	22.787.024	11.144.945		12.349.352	6.033.217		1.762.257	0	997.815
SORIANO	4,88%	101.019.074	24.872.336	11.069.798	26.854.146	11.545.929		18.926.373	5.231.535		2.076.791	0	442.166
TACUAREMBO	5,49%	113.571.343	23.599.220	15.525.277	37.662.661	10.275.690		16.490.538	7.105.279		2.912.678	0	0
TREINTA Y TRES	3,25%	67.180.622	11.706.455	9.393.252	22.787.024	6.003.629		9.349.419	6.104.986		1.762.257	0	73.600
TOTALES	100,00%	2.068.280.107	310.516.050	229.640.894	557.084.245	179.529.001	0	384.328.369	354.012.130	0	43.082.650	0	10.086.768

En el este Cuadro se tiene la suma de todos los recursos transferidos entre 2001 y 2004, ajustados por el IPC.

20/09/2005
PARA Cr. LINDER REYES 03423178

DEPARTAMENTO	2001		2002		2003		2004		TOTALES	
	Historico	IPC								
ARTIGAS	66.118.128	102.160.020	79.312.845	107.530.367	79.191.475	89.940.106	82.882.182	86.230.788	307.504.631	385.861.281
CANELONES	182.432.975	281.879.675	211.418.717	286.636.196	219.825.486	249.662.321	244.222.370	254.089.442	857.899.548	1.072.267.634
CERRO LARGO	74.734.270	115.472.939	89.123.101	120.830.865	86.791.107	98.571.233	94.890.350	98.724.110	345.538.827	433.599.147
COLONIA	71.528.094	110.519.033	78.107.595	105.896.319	88.745.462	100.790.852	105.731.040	110.002.785	344.112.191	427.208.990
DURAZNO	72.435.195	111.920.607	83.437.506	113.122.478	86.309.958	98.024.778	95.121.378	98.964.472	337.304.037	422.032.335
FLORES	33.666.297	52.018.255	40.697.143	55.176.165	39.971.124	45.396.391	49.079.238	51.062.137	163.413.802	203.652.948
FLORIDA	70.661.364	109.179.837	78.425.767	106.327.688	82.688.957	93.912.300	90.232.227	93.877.790	322.008.315	403.297.614
LAVALLEJA	59.959.500	92.644.240	73.741.403	99.976.745	74.690.202	84.827.876	85.824.420	89.291.898	294.215.524	366.740.759
MALDONADO	112.807.894	174.301.014	123.159.850	166.977.036	151.417.142	171.968.936	182.436.418	189.807.214	569.821.303	703.054.201
MONTEVIDEO	69.971.730	108.114.273	61.964.018	84.009.262	59.273.353	67.318.504	167.932.754	174.717.573	359.141.855	434.159.612
PAYSANDU	87.995.779	135.963.478	100.757.920	136.605.061	104.244.739	118.393.840	121.174.265	126.069.948	414.172.703	517.032.327
RIO NEGRO	62.237.476	96.163.972	70.806.543	95.997.736	75.362.402	85.591.314	85.002.582	88.436.856	293.409.003	366.189.879
RIVERA	68.707.170	106.160.385	82.885.573	112.374.182	83.301.593	94.608.089	86.453.290	89.946.176	321.347.626	403.088.831
ROCHA	68.879.235	106.426.245	79.894.743	108.319.289	84.291.343	95.732.177	93.066.203	96.826.264	326.131.524	407.303.975
SALTO	92.231.631	142.508.351	110.195.440	149.400.214	112.604.142	127.887.862	124.547.144	129.579.098	439.578.357	549.375.525
SAN JOSE	60.327.078	93.212.190	67.313.526	91.261.991	70.583.602	80.163.890	77.913.207	81.061.056	276.137.413	345.699.127
SORIANO	79.417.500	122.709.062	88.788.381	120.377.061	96.675.743	109.797.507	101.019.074	105.100.447	365.900.699	457.984.077
TACUAREMBO	87.275.135	134.850.000	103.636.823	140.508.205	103.508.216	117.557.350	113.571.343	118.159.853	407.991.517	511.075.408
TREINTA Y TRES	55.751.972	86.143.132	62.738.790	85.059.678	66.354.549	75.360.828	67.180.622	69.894.854	252.025.933	316.458.492
TOTALES	1.477.138.423	2.282.346.708	1.686.405.682	2.286.386.539	1.765.830.596	2.005.506.154	2.068.280.107	2.151.842.760	6.997.654.809	8.726.082.160

IPC PROMEDIO 133,33 151,95 181,39 198,01
IPC JUNIO 2005 206,01 206,01 206,01 206,01

art 642 MDEO	0	0	25.187.348	34.148.375	51.072.897	58.005.003	0	0	76.260.245	92.153.378
--------------	---	---	------------	------------	------------	------------	---	---	------------	------------

Finalmente, los datos son ajustados por un monto teórico que Montevideo hubiese recibido, de ser alcanzado por una condonación de aportes patronales (BPS) que se aplicó solo a las intendencias del interior, y por los cánones del Hotel Casino Conrad que aplican solo para Maldonado. Así se obtiene el otro 50% del coeficiente o índice departamental. Se promedia este índice con el exógeno determinado anteriormente y luego se calculan los porcentajes finales excluyendo a Montevideo.

Como se puede apreciar en este último cuadro, en la última columna del Cuadro Resumen Final se presentan los índices vigentes para la distribución del 3,33% entre los departamentos del interior de la Republica.

Cuadro Resumen Final

DEPARTAMENTO	PROMEDIO	BPS AJUSTADO	CONRAD AJ.	TOTAL	%	%	%	%
					PERIODO	EXOGENOS	PROMEDIO	SIN MDEO
ARTIGAS	96.465.320			96.465.320	3,91%	5,99%	4,95%	5,68%
CANELONES	268.066.908			268.066.908	10,87%	6,71%	8,79%	10,09%
CERRO LARGO	108.399.787			108.399.787	4,39%	5,77%	5,08%	5,83%
COLONIA	106.802.247			106.802.247	4,33%	4,19%	4,26%	4,89%
DURAZNO	105.508.084			105.508.084	4,28%	4,67%	4,47%	5,13%
FLORES	50.913.237			50.913.237	2,06%	2,78%	2,42%	2,78%
FLORIDA	100.824.404			100.824.404	4,09%	3,79%	3,94%	4,52%
LAVALLEJA	91.685.190			91.685.190	3,72%	3,98%	3,85%	4,42%
MALDONADO	175.763.550		61.417.852	237.181.402	9,62%	4,19%	6,90%	7,92%
MONTEVIDEO	108.539.903	223.662.722		332.202.625	13,47%	12,34%	12,90%	
PAYSANDU	129.258.082			129.258.082	5,24%	5,99%	5,61%	6,44%
RIO NEGRO	91.547.470			91.547.470	3,71%	4,55%	4,13%	4,74%
RIVERA	100.772.208			100.772.208	4,08%	5,17%	4,63%	5,32%
ROCHA	101.825.994			101.825.994	4,13%	4,62%	4,38%	5,03%
SALTO	137.343.881			137.343.881	5,57%	6,28%	5,93%	6,81%
SAN JOSE	86.424.782			86.424.782	3,50%	3,80%	3,65%	4,19%
SORIANO	114.496.019			114.496.019	4,64%	4,65%	4,65%	5,34%
TACUAREMBO	127.768.852			127.768.852	5,18%	5,76%	5,47%	6,29%
TREINTA Y TRES	79.114.623			79.114.623	3,21%	4,77%	3,99%	4,58%
TOTALES	2.181.520.540	223.662.722	61.417.852	2.466.601.114	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

1,0442
214.195.290

ANEXO II
Lista de Entrevistas

AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS NACIONALES

Oficina	Nombre	Cargo/Unidad
Oficina de Planificación y Presupuesto	Enrique Cabrera	Director de Área de Políticas Territoriales
Banco Interamericano de Desarrollo	Verónica Adler	Especialista Sectorial
Oficina de Planificación y Presupuesto - OPP	Leonardo Fantini	Coordinador del Programa PDGM IV
UDM-OPP	Rosa Coria	Encargada de Descentralización
UDM - OPP	Cecilia Castelnovo	Encargada del Componente de Fortalecimiento Institucional
UDM-OPP	Cecilia Quiroz	Encargada del Componente de inversiones
UDM-OPP	Rosana Arancio	Consultora Fortalecimiento Institucional
Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) -	Mara Moya	Responsable Técnico
Programa de Apoyo al Sector Privado (PASP)	Jorge Shenone	Coordinador
Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)	Mariana Sierra	Coordinador
Programa de Microfinanzas	Carolina Ferreira	Coordinador
Uruguay Integra	Carlos Faggetti	Coordinador General
Uruguay Integra	Luis Silvera	Coordinador Técnico
Uruguay Integra	Maria de Barbieri	Asistente de Dirección
Uruguay Integra	Roberto Barbery	Jefe de Asistencia Técnica Internacional
Uruguay Integra	María Isabel Sturla	Administración
Ministerio de Economía y Finanzas	Pedro Apezteguia	Director General de Secretaría
Ministerio de Economía y Finanzas	Cra. Mariella Maglia	Unidad de Gestión de Deuda

AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DEPARTAMENTALES

Intendencia	Nombre	Cargo/Unidad
Canelones	Ec. Mario Mariño Lucassian	Director General
Canelones	Prof. Yamandú Orsi	Secretario General
Canelones	Ana Inés Gonzáles	Directora General de Obras
Canelones	Silvana Mangribales	Directora General de Planificación
Durazno	Cr. Sebastián Erviti	Director General de Hacienda
Durazno	Ing. Benjamín Irazabal Calleri	Intendente
Florida	Carlos Enciso Christiansen	Intendente
Florida	German E. Fierro Gronros	Director General de Obras
Florida	Mtro. Gervasio Martínez	Director Gral. Desarrollo Sostenible
Florida	Nelson Rodríguez Colombo	Director Gral. de Hacienda
Florida	Daniel Dos Santos	Departamento de Descentralización
Lavalleja	Dra. Adriana Peña Fernández	Intendenta
Maldonado	Oscar de los Santos	Intendente
Maldonado	Arq. Álvaro Bertoni	Subdirector Gral. de Turismo
Maldonado	Arq. Julio Riella B.	Director Gral. Planeamiento Urbano y Territorial
Maldonado	Arq. Nélica López Mir	Subdirector Gral. de Planeamiento Urbano y Territorial
Maldonado	Esc. Susana Hernández	Encargada de la Unidad de Descentralización
Maldonado	Ing. Jorge Hourcade	Unidad de Gestión Territorial
Maldonado	Lic. Silvia Balladares	Coordinadora Técnica UFP
Maldonado	Ing. Aldo Fernández	Municipio de San Carlos:
Maldonado	Mtro. Gustavo Salaberry	Secretario General
Maldonado	Diego Leigberman	Encargado de obras
Paysandú	Bertil Bentos Scagnegatti	Intendente
Paysandú	Cra. María Angélica Nascimento	Coordinadora Oficina de Turismo
Paysandú	Cra.Ma. Del Rosario Fascioli	Asesora Auditoría
Paysandú	Flavio Fúacro	Director General de Obras

Intendencia	Nombre	Cargo/Unidad
Paysandú	Humberto Sconamiglio	Director Gral. Depto. Descentralización
Río Negro	Dr. Omar Lafluf	Intendente
Río Negro	Raúl Lafluf Lafluf	Alcalde Municipio de Young
Río Negro	Arq. Guillermo Bordoli	Director de la Unidad de Gestión Territorial
Río Negro	Ing. Sergio López	Asesor
Rocha	Milton Ibarra	Intendente Suplente, Director de Hacienda
Rocha	Darcy de los Santos	Secretario General
Rocha	Ing. Juan José Pertusso	Director General del Departamento de Obras
Rocha	Pablo Barrios Lasso	Director General de Administración
Rocha	Wilfredo Rodríguez	Director de Tránsito
Rocha	Analista Daniel Barrera	Director de Sistemas
Rocha	Arq. García	Procesamiento de datos de Catastro
Treinta y Tres	Dardo Sánchez Cal	Intendente
Treinta y Tres	Cr. José Amaro Machado	Coordinador General
Treinta y Tres	Ing. Agr. Gerardo Caticha	Depto. Programación Estratégica

INTENDENTES DEPARTAMENTALES EN MONTEVIDEO

Intendencia	Nombre	Cargo/Unidad
Artigas	Patricia Ayala	Intendenta
Canelones	Marcos Carámbula	Intendente
Cerro Largo	Ec. Sergio Botana A.	Intendente
Rocha	Artigas Barrios	Intendente
Tacuarembó	Prof. Wilson Ezquerria M.	Intendente y Presidente Congreso Intendentes

ANEXO III

Documento Guía de Entrevistas

En las visitas de campo será necesario recoger información para evaluar, tanto el Programa de Desarrollo de Gestión Municipal (PDGM IV), como los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional que lo constituyen y que se ejecutan en los Gobiernos Departamentales del Uruguay.

Guía de Preguntas para evaluar el programa

- ¿En qué medida apoyó el Programa al desarrollo de la capacidad institucional de los GDs para el gobierno y la gestión territorial?
- ¿En qué medida apoyó el Programa a mejorar la atención a las necesidades de inversión para el desarrollo, urbano, social y económico de los GDs?
- ¿Cuál es la importancia para el GD de los recursos que se hacen disponibles para inversiones y fortalecimiento institucional a través del PDGM IV?

Guía de Preguntas para Evaluar los Proyectos

La siguiente guía de preguntas deberá aplicarse a cada uno de los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional que se ejecutan en los Gobiernos Departamentales y son parte de la muestra seleccionada:

a. Pertinencia

1. ¿Cómo se definió la prioridad de la inversión o fortalecimiento ejecutado sobre otras alternativas existentes?
2. ¿Tiene el GD un plan maestro/estratégico de desarrollo urbano/regional para las inversiones departamentales? ¿Un diagnóstico/plan de acción para el fortalecimiento institucional?
3. ¿A que nivel se puede medir la pertinencia del proyecto a nivel local, departamental, regional o nacional?
4. ¿La prioridad del proyecto cambio durante el proceso de ejecución del mismo? ¿Cuál fue la razón principal?
5. ¿Es posible explicar la pertinencia del proyecto a partir de la obligación que genera la aplicación de una ley o norma nacional: por ejemplo, puede ser la ley sobre ordenamiento territorial o la ley de descentralización y participación ciudadana?

b. Eficacia y eficiencia

6. ¿Se alcanzaron los objetivos principales propuestos por el proyecto?
7. ¿Se han definido el marco lógico u objetivos estratégicos para el proyecto? ¿Se cuentan con indicadores de resultado? ¿Los indicadores son pertinentes? ¿Existe línea de base?

8. Cuando el PDGM IV financió el diseño del proyecto ¿Se ejecutó o se tiene previsto ejecutar el proyecto?
9. ¿Qué factores externos contribuyeron al logro/dificultades del proyecto? ¿Estos factores externos fueron valorados en la preparación del proyecto?
10. ¿Se cumplieron con los plazos establecidos en el proyecto? ¿Cuáles fueron los retrasos más significativos?
11. ¿Se respetaron los costos originales del proyecto? ¿Los costos finales son competitivos? ¿Qué factores afectaron el incremento de precios?
12. ¿Cuáles fueron los principales cuellos de botella la preparación/ejecución del proyecto?
13. ¿Existieron dificultades de acceso al programa?
14. ¿Contribuyó el seguimiento a lograr los resultados del proyecto?
15. ¿Existe complementariedad/coordinación con otros proyectos FDI u otros programas de la cooperación internacional?
16. ¿En los proyectos de inversión, se ha cumplido con el objetivo de recuperación de costos?

c. Sostenibilidad y calidad

17. ¿El proyecto ha sido apropiado por el GD y/o la población beneficiaria? ¿Se han institucionalizado los proyectos de fortalecimiento institucional?
18. ¿El proyecto ha sido asumido dentro del presupuesto del GD? ¿El proyecto continúa?
19. ¿Existe un presupuesto de mantenimiento para las obras de inversión? ¿Es suficiente el presupuesto?
20. ¿Están contentos los beneficiarios con el proyecto? ¿Cómo se evaluó el nivel de satisfacción?
21. ¿Se percibe que el proyecto resultó en productos de calidad?
22. ¿Qué lecciones importantes deja la formulación/ejecución del proyecto?

d. Proyectos futuros

23. ¿Tiene un banco de proyectos?
24. ¿Está de acuerdo con los tipos de proyectos que financia el Programa?

25. ¿Qué proyectos presentaría al nuevo Programa?
26. Actualmente con los profesionales y técnicos de la Intendencia, ¿tiene la capacidad técnica necesaria para preparar, evaluar y cumplir los requerimientos del BID en la presentación de proyectos?

ANEXO IV

Fichas de Evaluación de las Muestras de Proyectos de la Evaluación

La evaluación de los proyectos de Fortalecimiento Institucional e Inversiones Departamentales se realizó desde cuatro perspectivas: Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad/Calidad y se extrajeron lecciones aprendidas en la evaluación de cada proyecto.

Pertinencia

- ¿Cómo se definió la prioridad de la inversión o fortalecimiento ejecutado sobre otras alternativas existentes?
- ¿Tiene el GD un plan maestro/estratégico de desarrollo urbano/regional para las inversiones departamentales? ¿Un diagnóstico o plan de acción para el FI?
- ¿La prioridad del proyecto cambió durante el proceso de ejecución del mismo? ¿Cuál fue la razón principal?

Eficacia

- ¿Se alcanzaron los objetivos principales propuestos por el proyecto?
- ¿Se han definido el marco lógico u objetivos estratégicos para el proyecto? ¿Se cuentan con indicadores de resultado? ¿Los indicadores son pertinentes? ¿Existe línea de base?
- Cuando el PDGM IV financió el diseño del proyecto ¿Se ejecutó o se tiene previsto ejecutar el proyecto?
- ¿Qué factores externos contribuyeron al logro/dificultades del proyecto? ¿Estos factores externos fueron valorados en la preparación del proyecto?

Eficiencia

- ¿Se cumplieron con los plazos establecidos en el proyecto? ¿Cuáles fueron los retrasos más significativos?
- ¿Se respetaron los costos originales del proyecto? ¿Los costos finales son competitivos? ¿Qué factores afectaron el incruento de precios?
- ¿Cuáles fueron los principales cuellos de botella la preparación/ejecución del proyecto? ¿Existieron retrasos en los pagos?
- ¿Existieron dificultades de acceso al programa?
- ¿Existe complementariedad/coordinación con otros proyectos FDI u otros programas de la cooperación internacional?
- ¿En los proyectos de inversión, se ha cumplido con el objetivo de recuperación de costos?

Sostenibilidad/Calidad

- ¿El proyecto ha sido apropiado por el GD y/o la población beneficiaria? ¿Se han institucionalizado los proyectos de fortalecimiento institucional? ¿Están incluidos en el presupuesto? ¿El proyecto continúa?
- ¿Existe un presupuesto de mantenimiento para las obras de inversión? ¿Es suficiente el presupuesto?
- ¿Están contentos los beneficiarios con el proyecto? ¿Cómo se evaluó el nivel de satisfacción?
- ¿Se percibe que el proyecto resultó en productos de calidad?

PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL

Datos del Proyecto <i>Nombre del Proyecto:</i> Censo Inmobiliario de Canelones- Actualización Cartográfica y Avalúo Masivo de Bienes Inmuebles Urbanos y Suburbanos <i>Componente:</i> Gestión Interna <i>Gobierno Departamental:</i> CANELONES	
Contexto Técnico del Proyecto <i>Fecha de inicio:</i> No objeción BID 5/dic/2006 <i>Fecha de culminación:</i> No reportado <i>Etapas del proyecto:</i> Concluido <i>Antecedentes importantes:</i> El proyecto forma parte del censo inmobiliario de Canelones, permitió conocer mejor al universo de contribuyentes y regularizar muchos predios de la zona de la Ciudad de La Costa. De acuerdo a los técnicos de Canelones, la Oficina Nacional de Catastro (ONC) aún no ha homologado este nuevo catastro y no se sabe cuándo podrá hacerlo. La Directora de la ONC considera que no ha podido actualizarse el Catastro debido a factores legales vigentes (tres años de vigencia de catastros y el año electoral 2010). Además existen factores técnicos muy particulares que no se han podido superar de manera conjunta: el problema que Canelones tiene una ponderación de cálculo diferente a la que tiene la ONC.	
Categoría de Evaluación	
<u>Pertinencia</u>	El estudio ha sido priorizado sobre la base de Plan Estratégico Canario 2010-2030, el mismo que considera los temas básicos a desarrollar y líneas de acción para todo el territorio, considerándose primero realizar los temas más urgentes y que tienen un horizonte mayor a 5 años. En su desarrollo, el proyecto de catastro no cambió sus prioridades originales.
<u>Eficacia</u>	El estudio no cuenta con información de base ni un marco lógico. Consideró llevar adelante, por medio de consultores individuales, el relevamiento catastral y la actualización de los valores catastrales que servirán de base para el cálculo de los impuestos municipales que gravan a la propiedad inmueble. Su resultado más importante ha sido el detectar 35.000 edificaciones que figuraban como predios baldíos. Se logró cumplir con el objetivo de actualizar el catastro, pero no con aumentar a los niveles esperados la recaudación, debido a que la Oficina Nacional de Catastro, no homologó el trabajo realizado y no se sabe cuándo lo realizará.
<u>Eficiencia</u>	El proyecto se desarrolló por medio de la contratación externa de consultores agrimensores que tuvieron retrasos considerables en su ejecución pero que no incidieron en los resultados. Asimismo existieron problemas de incremento de precios debido a problemas por el tipo de cambio. No pudieron lograr la actualización de valores de la Oficina Nacional de Catastro, por lo tanto no lograron recuperar costos. Su única posibilidad fue aumentar alícuotas generales.
<u>Sostenibilidad/Calidad</u>	El proyecto ha permitido contar con información catastral actualizada que permite realizar el mantenimiento de rutina, aprobación y actualización catastral, pero sin realizar actividades del tipo de contraloría. Al no haberse logrado los resultados de cobro catastral actualizado, los resultados no han sido evaluados ni tampoco difundidos de manera interna al Departamento de Canelones ni compartidas las experiencias con otras intendencias.
Principales Lecciones Aprendidas Sobre la base de la experiencia obtenida por la Intendencia de Rocha con la Oficina Nacional de Catastro y Servicio Nacional de Registros, los nuevos estudios catastrales y/o de identificación de contribuyentes, deben considerar, de manera previa al inicio del proyecto, acuerdos de cooperación con ambas instituciones del gobierno central.	

Datos del Proyecto

Nombre del Proyecto: Fortalecimiento al proceso de Descentralización política y administrativa de la Intendencia de Florida

Componente: Desarrollo Institucional y Territorial - Desarrollo del territorio y descentralización

Gobierno Departamental: FLORIDA

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: No objeción BID 14/ene/2008

Fecha de culminación: Próximos dos meses.

Etapa del proyecto: En ejecución (93,2% financiera)

Antecedentes importantes: Debido a la promulgación de la Ley de Descentralización que creó el tercer nivel de autoridades, el estudio tuvo que cambiar sus objetivos. Consideran que su elaboración es un aporte a la toma de conciencia para la descentralización y que ayudó a revalorizar a los gobiernos locales.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El estudio ha sido identificado por el respectivo PAII y cuenta con un plan que ha definido líneas estratégicas de inversión y fortalecimiento institucional.

El objetivo que intenta resolver el estudio es: "Avanzar hacia la consolidación de un funcionamiento descentralizado y participativo de la Intendencia de Florida – fortaleciendo las capacidades política y de gestión, en y entre las juntas locales y en y entre el área central del gobierno departamental y las juntas- como prestadoras de servicios al ciudadano y agentes de desarrollo del territorio de referencia".

Sin embargo, el objetivo indicado quedó descontextualizado por la Ley de Descentralización que establece la elección de Alcaldes Electos, lo que cambió los objetivos del proyecto debido al nuevo marco legal.

Eficacia

No se alcanzó el objetivo original del proyecto debido a que la promulgación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana ha cambiado el objeto central del estudio: Elaborar Manuales de procedimientos de Juntas locales, para temas políticos y técnicos. Ahora se incidirá en los municipios y su relación con la administración departamental. No obstante, los otros componentes secundarios del proyecto, tales como la compra de equipamiento de oficina y para comunicaciones, muebles y otros se desarrolló con normalidad. Está pendiente que la firma consultora capacite a los funcionarios en los procesos de gestión desarrollados. El cambio de la normativa no fue previsto de manera previa por el estudio, así como tampoco el cambio en las políticas de la nueva administración de la intendencia.

Eficiencia

El estudio no cumplió los plazos establecidos debido al cambio de administración en la Intendencia y al cambio en los objetivos iniciales.

La Intendencia busca que todos sus financiamientos sean complementarios con las distintas fuentes de financiamiento que poseen.

Sostenibilidad/Calidad

El cambio en los objetivos del estudio no permite vislumbrar su apropiación ni continuidad de parte de la Intendencia. No obstante el equipamiento de oficina y para comunicaciones, muebles y otros aporta positivamente en la mejorará de la gestión institucional.

Principales Lecciones Aprendidas: En todos los casos, los proyectos de FI que contemplaban la compra de equipamiento en hardware y mobiliario, han permitido a los GDs modernizarse y obtener una muy importante parte del equipamiento y tecnología básica con la que ahora cuentan.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Adquisición de un sistema integral de gestión municipal, de los servicios necesarios para su implementación y del hardware y software necesarios para su funcionamiento

Componente: Gestión Interna

Gobierno Departamental: RÍO NEGRO

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: No objeción BID 18/ag/2008

Fecha de culminación: N/C

Etapas del proyecto: En ejecución (14,8% financiera)

Antecedentes importantes: El proyecto comprende la elaboración de los sistemas de: i) Gestión Tributaria; ii) Gestión contable y financiera; iii) Información Gerencial; iv) Portal institucional. Además de la compra del hardware y equipamiento necesario. El estudio ha sufrido retrasos internos considerables

Categoría de EvaluaciónPertinencia

La Intendencia contaba con sistemas de contabilidad, recaudación y otros que datan de 1986, los cuales se encuentran completamente desactualizados. El estudio ha sido priorizado en el PAII y se encuentra en plena ejecución. Las autoridades actuales consideran que el estudio ha sido en lo institucional el más importante en los últimos 30 años.

Eficacia

El proyecto ha sido elaborado considerando un marco lógico que permita su seguimiento, sin embargo el retraso de actividades debido a la elección y cambios de intendentes y tardanza en la validación de requerimientos de parte de los directores de área, no ha permitido alcanzar los objetivos propuestos, sin embargo se completó la etapa de compra de hardware y equipamiento.

La actual administración, considera que el papel cumplido por la UDM ha sido fundamental para el éxito de las operaciones, valoran de sobremanera la calidad profesional del equipo y lamentan que el mismo se haya desmantelado. No obstante son conscientes que los retrasos se deben a factores internos a la Intendencia.

Eficiencia

El proyecto tiene un retraso físico-financiero muy grande debido a los problemas indicados, lo que ha puesto en riesgo su conclusión en un plazo posible de ser atendido por el Programa (establecido al 22/agosto/2011). En caso de darse esta situación, la Intendencia tendrá que cubrir los montos no desembolsados por el Programa, los mismos que podrían llegar al 50% del monto contratado. Sin embargo no se prevé que existan cambios de costos y se ejecutará de acuerdo a lo presupuestado.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto está en una etapa inicial de ejecución. Por la importancia asignada al proyecto es muy probable que sus resultados serán plenamente asumidos y llevados a cabo por la Intendencia. Requieren personal especializado en los nuevos sistemas informáticos.

Principales Lecciones Aprendidas

La tardanza existente para todas las fases del estudio dará lugar a que el mismo no pueda ejecutarse hasta la anunciada fecha de aceptación de desembolsos, esta situación, de conocimiento pleno de la UDM, tendrá que ser subsanada otorgando plazos adicionales a los indicados o revirtiendo los montos no ejecutados.

Datos del Proyecto

Nombre del Proyecto: Mejora de los Procesos de Gestión de Cobranza y Gestión de Recuperación de Activos

Componente: Gestión Interna

Gobierno Departamental: PAYSANDÚ

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: No objeción BID 7/ene/2008

Fecha de culminación:

Etapas del proyecto: En ejecución (85,2%)

Antecedentes importantes: El proyecto no ha sido priorizado por la actual Administración de la Intendencia y por ese motivo discrepa en la metodología de cobro considerada.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

La actual administración de la Intendencia no priorizó el estudio pero está de acuerdo con la necesidad de realizar procesos de cobranza y recuperación de activos, no están de acuerdo con los métodos de cobro que originalmente se habían establecido.

Eficacia

El proyecto ha sufrido modificaciones respecto al diseño original debido al cambio de visión de la nueva administración departamental respecto a la modalidad de cobro, no consideran que se deben enviar cobros vía correo a los usuarios. No están de acuerdo en asumir el costo político de posibles errores pues existe la posibilidad que las personas que reciben la factura no sean necesariamente los dueños de los predios. Se ejecutó casi todo el componente de compras de equipamiento y se organizó la Unidad de Cobranzas y Gestión de recuperación de activos. Consideran que la UDM ha tenido un rol positivo pero que presiona mucho en lograr los objetivos originales del proyecto sin tomar en cuenta la opción planteada por la Intendencia.

Eficiencia

El proyecto viene ejecutándose en plazos mucho más largos que los programados. Se ejecutó prácticamente todo el componente de compras de equipamiento, quedan pequeños saldos. No se tiene previsto realizar la distribución de facturas. Durante la última gestión se ha visto una recuperación en los índices de cobranza, pero de acuerdo a personeros de la propia Intendencia (Rosario Fascioli- Asesora de Auditoría y Contador), ésta se debe a gestiones personales realizadas por autoridades, no al proyecto.

Sostenibilidad/Calidad

Se ha institucionalizado en la estructura organizacional de la Intendencia la Unidad de Cobranzas y Gestión de recuperación de activos, siendo sus funcionarios incorporados en el presupuesto y sus actividades continúan.

Principales Lecciones Aprendidas

Los proyectos de fortalecimiento institucional deben ser ejecutados de manera coincidente con cada periodo político de administración departamental de otra manera no se asegura la ejecución de sus propuestas ni su continuidad.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Elaboración de un Conjunto de Indicadores relativos a la actividad Turística del Departamento de Maldonado

Componente: Desarrollo Institucional y Territorial- Planes de mejora/innovación para programas o áreas de desarrollo territorial

Gobierno Departamental: **MALDONADO**

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: No objeción BID 25/10/2007

Fecha de culminación: Abril 2011

Etapas del proyecto: Ejecución (92,1% financiera)

Antecedentes importantes: La actividad turística se constituye en el principal rubro de actividad de Maldonado

Categoría de EvaluaciónPertinencia

Se priorizó a partir de iniciativas individuales que fueron respaldadas por autoridades de la Intendencia. El respectivo PAII también definió la pertinencia del estudio

Eficacia

Se alcanzó la meta de elaborar los indicadores y además se desarrolló un portal web. Solo queda pendiente la publicación de los resultados

Eficiencia

Se superaron los objetivos con un financiamiento adicional del Programa, pues además se llevó a cabo un portal de turismo, que lamentablemente no se lo actualiza

Sostenibilidad/Calidad

No se continuaron elaborando los indicadores Turísticos debido a la falta de funcionarios que los releven, sin embargo el nuevo presupuesto, por aprobarse, permitirá su contratación. El ex funcionario de la consultora que desarrolló los indicadores fue contratado como Subdirector General de Turismo para continuar con la actividad iniciada con el estudio.

Principales Lecciones Aprendidas

Los resultados relacionados a la obtención de indicadores/estadísticas, diseños organizacionales, u otra información ejecutada en el marco del Programa, de interés común para los Departamentos, deben ser transferidos y comunicados por medio de seminarios técnicos que al menos presenten sus resultados, metodología y los diversos tópicos de la elaboración del estudio.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: **Unidad Funcional de Proyectos - UFP**

Componente: Planificación y promoción para desarrollo

Gobierno Departamental: **MALDONADO**

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: No Objeción BID 25-ene-2008

Fecha de culminación: No conocido, octubre 2010 aprox.

Etapas del proyecto: Concluido

Antecedentes importantes: La Unidad Funcional de Proyectos no canaliza todos los proyectos de la Intendencia Departamental. Solamente aquellos que integran más de tres Direcciones Generales o Sectores. En ese marco - establecido en un Protocolo de actuación aprobado - se analiza y mejora las condiciones de implementación en la etapa de planificación dentro del ciclo del proyecto.

Categoría de Evaluación**Síntesis**Pertinencia

Se priorizó a partir de iniciativas individuales que fueron respaldadas por autoridades de la Intendencia. No existía un diagnóstico inicial, para ello se realizaron talleres con funcionarios que indicaron las dificultades a las que se enfrentaban en su tarea dentro de la organización. Se mantuvieron las prioridades del proyecto, pero surgieron aspectos internos necesarios de atender. Uno de ellos es el relacionamiento con organismos de cooperación internacional.

Eficacia

El estudio logró concluir sus objetivos y se institucionalizó la coordinación entre distintas Unidades de la Intendencia habiéndose elaborado el documento "Sistematización de Objetivos e Indicadores de Gestión de la Intendencia Municipal de Maldonado".

Los factores externos que contribuyeron al logro del proyecto fueron, entre otros: cumplimiento de los supuestos relacionados a la disponibilidad del gobierno para la creación de la Unidad y su formalización en el organigrama; la disponibilidad desde las Direcciones Generales y Juntas Locales para presentar propuestas e ideas que se consolidaran como proyectos; la disponibilidad de un lugar físico para su funcionamiento; el acceso a fondos de financiamiento internacional.

Eficiencia

El estudio se realizó con retrasos que no significaron perjuicios para el proyecto. Se lo realizó con el presupuesto establecido.

El principal cuello de botella enfrentado fue que al obtener fondos internacionales se desviaron recursos del proyecto hacia la gestión administrativa inicial de los mismos, generando procedimientos específicos de transferencia a las Direcciones Generales. Esta situación insumió durante mucho tiempo gran parte de la energía prevista para el desarrollo de la Unidad Funcional de Proyectos.

Sostenibilidad/Calidad

Se creó la Unidad Funcional de Proyectos, el presupuesto fue elaborado por la Unidad y aprobado por la Pro-Secretaría General de quien depende actualmente la misma.

La UFP se integra a la organización luego de estar distribuido su presupuesto quinquenal, por lo cual los proyectos que ingresaban como ideas y propuestas, era necesario canalizarlos a través de la búsqueda de fondos de cooperación nacional e internacional.

Cuenta con una sola funcionaria, su actual Coordinadora, lo cual representa un riesgo potencial.

Principales Lecciones Aprendidas

- Se verifica y ratifica la importancia de la etapa de planificación de proyectos para una organización gubernamental, que permite la articulación y coordinación transversal de los sectores.
- Que en proyectos organizacionales, tan importante como manejar riesgos iniciales, es tener capacidad para manejar imprevistos y gestionar conflictos.

- La experiencia que viene obteniendo la UFP en la gestión multisectorial de proyectos intra-intendencia, resulta exitosa y debe ser difundida a las intendencias.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Mejora de los procesos Gestión de Cobranza y Gestión de Recuperación de Activos, Actualización del Registro de Contribuyentes Fase 1 y Fase 2

Componente: Gestión Interna – Gestión Tributaria

Gobierno Departamental: ROCHA

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: No objeción BID (19-sep-2007 fase 1 y 13-jun-2008 fase 2)

Fecha de culminación: entre junio y agosto 2011

Etapa del proyecto: Ejecución (90,2% para ambas fases)

Antecedentes importantes: Los productos del proyecto, Fase 1, consisten en tener un adecuado Registro de contribuyentes morosos y no morosos actualizado y operando en sistema informático; el de la Fase 2 es implantar un nuevo sistema de recaudación, calculado a partir de los relevamientos realizados la Intendencia, actuando en conjunto con Dirección Nacional de Catastro. La UDM considera que este Proyecto es el más exitoso entre todos los de fortalecimiento institucional.

Categoría de Evaluación

Pertinencia

En el tema de mora y registro de contribuyentes existía un caos completo en la Intendencia que demandaba de manera urgente encarar procesos de cobranza y registro. Tampoco se contaba con hardware y software para el desarrollo de sistemas administrativos. Esta situación fue identificada en el respectivo PAII.

Eficacia

Se cumplió con los objetivos principales de registrar a los contribuyentes, desarrollar un sistema de información geográfica ligada a Registros y obtener información actualizada catastral, además de un convenio de cooperación con la dirección Nacional de Catastro que permite coordinar entre ambas instancias el aumento periódico de la cantidad de predios catastrados; no se logró cumplir con la expectativa de información que se tenía con el relevamiento de información en la Dirección General de Registros.

Eficiencia

El estudio tomó más tiempo del originalmente considerado para el tema de relevamiento y la Intendencia financió la compra adicional de software. Los largos y engorrosos procesos de contratación, sumado a los inciertos resultados de tener que contratar múltiples consultores individuales no permitieron programar tiempos de manera certera.

Sostenibilidad/Calidad

Todos los sistemas informáticos ya han sido implementados, además que ya se logró aumentar la recaudación por medio de la revaluación de padrones, reclasificación de terrenos rurales y fijación de valores por tipo de uso; se cuenta con una red de pagos en línea para contribuyentes; queda pendiente el envío de notificaciones por deuda a los contribuyentes.

Principales Lecciones Aprendidas

La Intendencia de Rocha realizó convenios de cooperación con la Dirección Nacional de Catastro y con la Dirección General de Registros, ambos convenios permiten interactuar entre las tres instancias en línea. Además de ello, la información actualizada sobre contribuyentes y propiedades, son temas relevantes logrados en el marco del estudio que pueden y deben ser imitados por otras intendencias.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Mejora de la gestión municipal -Lavalleja digital-

Componente: Gestión Interna - Sistemas de información y control

Gobierno Departamental: LAVALLEJA

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: No Objeción BID 1/ago/2008

Fecha de culminación: Enero 2011

Etapa del proyecto: Concluido

Antecedentes importantes: El Objetivo del proyecto es fortalecer el desarrollo de la gestión interna y externa de la IML, para lograr la prestación de servicios eficaces y eficientes. El proyecto consiste en la compra de hardware y desarrollo de sistemas. Los sistemas son: I) Gestión Contable Integral (financiero, contable y tributos); II) Gestión de Compras e Inventarios; III) Prevención de Prescripciones de adeudos; IV) Información Gerencial; V) Control Horario; VI) Atención al Ciudadano; VII) Gestión de colas de espera del público; VIII) Para el desarrollo de un Portal Web; IX) Para implementar una interfaz de respuesta audible (IVR); X) Para poner en funcionamiento un sistema de mensajería SMS; XI) Sistema Móvil para la Captura de Multas de Tránsito; XII) Control de Obras.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

En base al diagnóstico realizado en la Intendencia de Lavalleja y el respectivo PAII, se identificaron varias debilidades, donde las carencias de software aplicado a la gestión administrativa son relevantes.

Eficacia

Los sistemas han sido concluidos y están en proceso de implementación, a la fecha se aplican solo algunos de los sistemas elaborados y corresponde a la intendencia definir su aplicación. La resistencia al cambio entre los funcionarios es muy grande, se conformó una mesa de trabajo que permita la difusión de los sistemas desarrollados, la misma fue contraproducente debido que generó susceptibilidades. Se tiene prevista una capacitación masiva.

Eficiencia

Sobre el proyecto original ha sido necesario que la Intendencia compre accesorios y software y los plazos de ejecución se prolongaron.

Sostenibilidad/Calidad

Muy pocos funcionarios han sido capacitados en el sistema y además estos reciben recursos adicionales por hacerlo; al no haberse comprado los códigos fuente existe una gran dependencia con la empresa proveedora del sistema en oportunidad y costos, sin embargo el soporte externo está presupuestado.

Principales Lecciones Aprendidas

- El diseño de sistemas propios tiene que estar basado en la sostenibilidad de los mismos y eliminar toda posibilidad de dependencia -por más de dos años luego de concluidos- de las empresas que los desarrollaron. Por ese motivo, es necesaria incluir en la licitación de servicios la compra de códigos fuente.
- El desarrollo de nuevos sistemas requiere la capacitación masiva de funcionarios de línea, eliminando la posibilidad de tener solo un reducido grupo elegido que monopolice el conocimiento y la probable exigencia de pagos adicionales para dedicarse a la tarea adicional o para compartirlo. Si bien las 'mesas de ayuda' (usadas para el desarrollo de sistemas) han sido un vínculo para recibir capacitación y retroalimentación de parte de los funcionarios, el éxito de las mismas ha dependido de contar con trabajadores de línea con dedicación parcial y no adicional a sus cotidianas labores.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Diseño e instrumentación de una Política para la gestión de los Recursos Humanos

Componente: Gestión Interna - Gestión del capital humano

Gobierno Departamental: FLORES

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: No Objeción BID 2/oct/2007

Fecha de culminación: se encuentra en etapa final de implementación

Etapas del proyecto: Ejecución (95,2%)

Antecedentes importantes: El objetivo del proyecto es el fortalecimiento de la gestión estratégica de sus recursos humanos por medio de múltiples acciones que permitan al GDF contar con una nueva estructura; definir una estrategia de dotación de personal; adecuar la estructura del escalafón y el sistema de remuneraciones; establecer un sistema de evaluación de desempeño; Generar un Programa de Formación y Capacitación de los RRHH; Creación o revisión del actual Departamento de RRHH, entre otros objetivos.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

Al no existir una dependencia Municipal de Recursos Humanos y existir una gran cantidad de inequidades en la planilla, el Intendente identificó la necesidad de contar con políticas y responsables específicos de la temática. Además el estudio fue priorizado en el respectivo PAII Durante el desarrollo del trabajo cambiaron a los consultores responsables y la línea de trabajo, tomando en cuenta los mismos objetivos iniciales.

Eficacia

Existe satisfacción con el producto logrado toda vez que el estudio ha sido concluido y se han comprados equipos de computación con periféricos y software de recursos humanos, sin embargo aún no se han implementado los productos desarrollados por el proyecto debido a que sus responsables indican "la necesidad de un proceso más extenso de tiempo".

Eficiencia

Los plazos no se cumplieron. Empezó el 2007 y debió concluir en 12 meses. Los retrasos más significativos tuvieron que ver con el cambio de consultoría, que hicieron que los tiempos se vean afectados considerablemente, lo que no permitió poner en ejecución los trabajos realizados en forma teórica. La contratación de nuevos consultores dio lugar a la solicitud de una Nueva No Objeción al BID.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es de conformidad y ha sido apropiado por el GD, pero aun el producto desarrollado de manera teórica no se lo implementó en la estructura de la Intendencia. El proyecto continúa y se irá incorporando -en un proceso- en el presupuesto del GD. Sobre la base de una encuesta sobre evaluación de la Gestión Municipal realizada por Equipos MORI en el departamento de Flores en septiembre de 2010 se comprobó que la gestión del actual Intendente goza de una aceptación mayor al 70%.

Principales Lecciones Aprendidas

El tema de Gestión de Recursos Humanos, como otros temas de gestión administrativa-burocrática comunes a todas las administraciones Departamentales, han sido resueltos de manera unilateral por cada Intendencia, teniendo que desarrollar cada una de ellas, a partir de cero, nuevos sistemas integrados de administración.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Fortalecimiento de actores sociales y económicos y generación de instrumentos de Desarrollo local en el departamento de Durazno

Componente: Desarrollo Institucional y Territorial - Desarrollo del territorio y descentralización

Gobierno Departamental: DURAZNO

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: 21/sep/2007

Fecha de culminación: No establecida

Etapa del proyecto: Ejecución (36,5% financiera)

Antecedentes importantes: El objetivo del proyecto es fortalecer los actores sociales y económicos del departamento de Durazno y crear instrumentos de desarrollo local, para mejorar la gobernanza departamental y promover el crecimiento equitativo y sostenible del departamento. El estudio ha concluido hace mucho la identificación de los actores sociales y económicos y hoy busca establecer una agenda de desarrollo en dos localidades del Departamento.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

Está justificado con a partir del plan de Gobierno al 2020 que prioriza proyectos con alto impacto social. Ha sido impulsado por el actual Coordinador del área de Desarrollo y ratificado en el respectivo PAII.

Eficacia

El estudio ha relevado a los actores sociales y económicos del Departamento y se cuenta con una publicación del trabajo. La consultora contratada está en la fase de establecer agendas de desarrollo con los actores de dos ciudades que demostraron mayor interés, perdiendo su alcance Departamental; no se fortaleció a la Agencia de Desarrollo Departamental de Durazno pues ésta no existe más.

Eficiencia

El estudio viene desarrollándose en plazos más largos a los originalmente establecidos. Acaba de contratarse a la firma consultora responsable de consensuar agendas sociales y de desarrollo departamental.

Sostenibilidad/Calidad

El estudio aún está en ejecución y es poco probable su conclusión en los plazos límites del Programa. No se percibe que el proyecto tenga un alcance departamental y es poco probable que durante la presente administración, la Intendencia implemente la agenda de desarrollo que se formule.

Principales Lecciones Aprendidas

Los proyectos de fortalecimiento para promover políticas de desarrollo institucional y territorial vienen de la mano de las gestiones políticas de cada Intendente y su equipo de gobierno. Es poco probable que dichas iniciativas perduren más allá de una gestión departamental.

Para financiar proyectos en temáticas de desarrollo institucional y territorial, se deben cuidar tiempos de ejecución en relación a tiempos políticos de gestión del GD, es decir, no traspasar gestiones de gobierno y además que los impactos previstos se logren durante una gestión.

Datos del Proyecto:*Nombre del Proyecto:*

1. Fortalecimiento de las Políticas de Desarrollo Social: Programa Hogares
2. Fortalecimiento de Políticas de Des. Económico para la promoción granjera
3. Fortalecimiento de la gobernanza

*Componente: Desarrollo Institucional y Territorial**Gobierno Departamental: TREINTA Y TRES***Contexto Técnico del Proyecto:***Fecha de inicio: No objeción BID 23/ago/2007**Fecha de culminación:**Etapa del proyecto: Concluidos*

Antecedentes importantes: Todos los estudios ejecutados en el Departamento de Treinta y Tres han sido en el tema de Desarrollo Institucional y Territorial, dejando de lado algunos proyectos -aprobados- del tema de gestión interna. La actual administración no conoce, en absoluto, los alcances de los proyectos ejecutados.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

Los estudios han sido priorizados por el PAII elaborado para la intendencia. La actual administración considera que hubiera sido prioritario realizar proyectos de gestión administrativa interna antes que proyectos de desarrollo institucional y territorial.

Eficacia

Los estudios han sido concluidos de manera satisfactoria, lamentablemente las propuestas formuladas no han sido llevadas a cabo y la actual administración los desconoce por completo. No se efectuó un proceso de traspaso de los mismos.

Eficiencia

Existieron atrasos importantes por parte de UDM/OPP/BID en la aprobación de los proyectos que se formularon hacia finales del 2007. La intendencia ha tenido atrasos importantes especialmente en la Identificación de consultores para la construcción de las ternas. La baja profesionalización de los recursos humanos del dpto. parece constituir un factor explicativo de relevancia en este sentido.

Sostenibilidad/Calidad

Es poco probable que la administración actual utilice los estudios debido a que no los consideran prioritarios

Principales Lecciones Aprendidas

Los estudios de gestión territorial y desarrollo, por lo general tienen una implicancia política asociada a un Partido o Intendente. Financiar dichos proyectos al medio de una gestión de Intendente, tiene el riesgo de perderse en el tiempo, volviéndose no pertinentes ni sostenibles. Se deben financiar dichos emprendimientos tomando en cuenta el ciclo de la gestión de gobierno, asegurando que su ejecución podrá ser institucionalizada o insumida en el GD.

PROYECTOS DE INVERSIONES DEPARTAMENTALES

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Mejoras Urbanas en el Barrio Centro (II) de La Paz

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: CANELONES

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Noviembre 2010 (*)

Fecha de culminación:

Etapa del proyecto: En ejecución

Antecedentes importantes: Obras de infraestructura para canalización de pluviales y posterior mejora de vías urbanas, único proyecto que utiliza pavimento rígido en la forma de adoquines de cemento para la cubierta de vías. El proceso de licitación inicial tuvo que ser anulado debido un error en la modalidad, debía ser internacional y se convocó como nacional

Categoría de Evaluación

Pertinencia

El proyecto es pertinente. Resuelve carencias básicas de infraestructura en la zona de intervención mejorando la calidad de vida de los habitantes de la zona. A pesar de las dificultades de la licitación, se insistió en su realización a pesar de las limitaciones de tiempo.

Eficiencia

El proyecto no fue realizado de la manera más eficiente. La realización del proyecto no ha sido eficiente en tiempos en la etapa de licitación, un error en la modalidad de licitación (se convocó como nacional y debió ser internacional) significó un retraso significativo, lo que pone en duda que se logre terminar la obra en los meses que quedan de vigencia del PDGM-IV.

Por lo observado y reportado, otros aspectos se encuentran dentro lo esperado.

Eficacia

El proyecto puede alcanzar sus objetivos. Está avanzando en el logro de los objetivos propuestos, el retraso de inicio pone en duda que se logre terminarlo mientras el Programa continúe vigente, pero se asegura que será terminado con recursos propios si es necesario. En la visita de campo se observó que la empresa constructora enfrenta dificultades no previstas debido a la presencia de rocas muy duras en lugares de excavación, pero se hacían los esfuerzos necesarios para superar esta dificultad sin afectar el cronograma de obra.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto tiene condiciones como para ser sostenible. Los vecinos de la zona expresaron su satisfacción por su realización, la intendencia cuenta con recursos para el mantenimiento considerando que los costos serán menores que con la situación sin proyecto, por otra parte, el uso de pavimento rígido se propuso por su mayor duración y facilidades de mantenimiento.

Principales Lecciones Aprendidas

Es necesario que los procesos de licitación, más aun en casos como este en el que se tiene mucha experiencia previa, no sufran retrasos injustificados.

La experiencia de uso de pavimento rígido en la forma de bloques o adoquines de cemento resulta interesante por durabilidad y facilidad de mantenimiento.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Desagües pluviales y pavimentos del barrio Aguas Corrientes de Florida

Componente:

Gobierno Departamental: FLORIDA

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: febrero 2008

Fecha de culminación: agosto 2008

Etapa del proyecto: finalizado

Antecedentes importantes: Obra prevista para conducir aguas de una cañada con la construcción de entibados y canales a cielo abierto, la zona es mejorada con cubierta de pavimento rígido en las vías, alcantarillas cordones, cunetas y veredas

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto fue pertinente. Responde a demandas de la comunidad y a la necesidad de atender problemas que se producen por pluviales y falta de obras de canalización y transporte.

El proyecto surgió de manera aislada, pero se tiene prevista la definición de un plan de desarrollo para el futuro y la intendencia integra la Fundación Ruta Siete.

Eficiencia

El proyecto se realizó de manera eficiente. Se cumplieron los plazos y las obras se acomodaron al presupuesto previsto. El proyecto se integra con otras obras realizadas con fondos del FDI para aumentar los impactos y mejorar las soluciones planteadas.

No se cumplen los compromisos de recuperación de costos por no lograr reflejar los beneficios de las obras en mejora de las recaudaciones, aunque se han disminuido los costos de mantenimiento en la zona, respecto a la situación sin proyecto.

Eficacia

El proyecto fue eficaz. Alcanzó sus objetivos respecto a pluviales y mejora de la zona urbana y se desarrolló sin mayores alteraciones ni inconvenientes.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible y significó obras de calidad. A criterio de la Dirección de Obras de la Intendencia, la reducción de costos garantiza el mantenimiento de las obras ya que los recursos existentes son suficientes. Las mejoras del barrio fueron notables y las obras se mantienen en muy buen estado, lo que se refleja en un alto nivel de satisfacción por parte de los beneficiarios.

Principales Lecciones Aprendidas

Fue posible combinar diferentes fuentes de financiamiento para maximizar el impacto de la intervención en la intendencia de Florida.

Los objetivos de recuperación de costos mediante recaudación impositiva son difíciles de cumplir.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Desagües pluviales del A° Sacra. Cuencas 3 y 4

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: PAYSANDÚ

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Agosto 2008

Fecha de culminación: Abril 2010

Etapa del proyecto: Finalizado

Antecedentes importantes: Una obra de gran envergadura que resuelve problemas de conducción de pluviales de en una zona importante de la ciudad y que fue considerada como la obra más importante del quinquenio en el departamento

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto fue pertinente. El proyecto impactó positivamente en el desarrollo de Paysandú. La obra fue de la gestión anterior pero es considerada como pertinente también por la nueva administración debido a que resolvió los problemas de anegamiento por aguas de lluvia y el impacto que tuvo en la infraestructura urbana. Se considera que los proyectos BID ayudan a “redondear una obra” de gran impacto. Una encuesta de percepción ciudadana reflejó que el 60% de los encuestados consideraron que esta obra fue la más importante del quinquenio.

Eficiencia

El proyecto se realizó de manera eficiente. El proyecto se terminó en menor tiempo de lo previsto como consecuencia de una época de lluvias moderada durante su realización. Los costos del proyecto aumentaron como consecuencia de la aplicación de la tabla paramétrica prevista, la intendencia cubrió la diferencia.

Eficacia

El proyecto fue eficaz. Alcanzó los objetivos previstos que eran muy importantes en lo relacionado con el control de causas de agua de lluvias.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible y de calidad. Se cuenta con el presupuesto suficiente para mantenimiento, la calidad de las obras es adecuada aunque se deben mejorar las acciones de mantenimiento rutinario para la limpieza de los canales.

Principales Lecciones Aprendidas

“El proyecto BID” es muy bueno para redondear una obra, motiva a las intendencias a destinar esos recursos a una obra de gran importancia.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Mejoramiento Urbano Yung (Zona del Estadium)

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: RIO NEGRO

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Mayo 2008

Fecha de culminación: Julio 2009

Etapa del proyecto: Finalizado

Antecedentes importantes: El proyecto construye desagües pluviales, cordón cuneta, saneamiento y luminarias con pavimento para las vías de la zona de intervención.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto fue pertinente. El proyecto responde a las necesidades identificadas en Yung, una de las poblaciones de mayor crecimiento en la zona. Satisface necesidades básicas de infraestructura urbana.

El proyecto se encuadra al plan de ordenamiento territorial elaborado para la localidad.

Eficiencia

El proyecto se ejecutó de manera eficiente. No existieron retrasos ni aumentos de costos. Se reconoce que la mayor dificultad enfrentada en la realización del proyecto fue el cumplimiento de los requisitos impuestos a la elaboración del documento de proyecto.

Los costos no se están recuperando mediante recaudaciones de impuestos, ya que falta actualizar el catastro, pero si por ahorro en costos, cobro por alumbrado público y cobro por veredas no terminadas, pero estos cobros son menores.

Eficacia

El proyecto fue eficaz. Transformó la realidad de la zona beneficiada cuyo aspecto es notoriamente diferente al de la situación sin proyecto.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible y de calidad. El mantenimiento de las obras cuenta con presupuesto suficiente que resulta menor comparado con el de la situación sin proyecto. En la visita realizada se comprobó el buen estado de las obras y su conservación.

Principales Lecciones Aprendidas

El documento de proyecto, que debe cumplir los requisitos establecidos por el programa, se constituyó en una barrera importante para acceder a los recursos del programa, sobre todo por las limitaciones de capacidades en aquel momento, pero se reconoce que los requisitos eran adecuados y motivaron a generar y fortalecer las capacidades internas de la intendencia, hoy están mejor capacitados para preparar proyectos de estas características.

Se reconoce la importancia de un equipo técnico de apoyo como el de la UDM, para las diferentes fases del proyecto.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Mejoramiento del Barrio Unión de Trinidad

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: FLORES

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Enero 2010

Fecha de culminación:

Etapa del proyecto: En ejecución

Antecedentes importantes: Proyecto diseñado para mejorar un barrio de las afueras de la ciudad parte de áreas de expansión , incluyó mejoras con tratamiento bituminoso, cordón cuneta, drenajes para pluviales.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto es pertinente. Es considerada como la mejor herramienta para satisfacer este tipo de necesidades básicas de infraestructura urbana. El proyecto responde a un diagnóstico de la ciudad y a la identificación de los problemas más graves a resolver.

Eficiencia

El proyecto se desarrollo de manera eficiente. Las obras se fueron cumpliendo según lo programado. Los costos fueron afectados por diferencias en el tipo de cambio entre la firma del contrato y las obras, lo que aumentó el costo en pesos uruguayos.

Se reconoce que el cuello de botella en este tipo de proyectos suele estar en la aprobación y en la licitación de las obras.

La intendencia busca juntar los recursos de diferentes fuentes para utilizarlos como si fueran uno solo en la realización de obras.

Para ser más eficiente el GD de Flores dividió la obra en dos partes, aquella que no estaba en condiciones de realizar la presentó al PDGM-IV y el resto lo ejecutó con sus propios recursos.

Eficacia

El proyecto está siendo eficaz. Faltan muy poco para terminarlo y se observa una mejora importante en las condiciones de la zona así como la eliminación de acumulaciones de aguas de lluvia que perjudicaban el tránsito de vehículos y personas.

No se ha logrado el objetivo de recuperación de costos por recaudación inmobiliaria, pero se recupera algo de los costos mediante la tasa de alumbrado y el cobro para mantenimiento de pavimentos.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible. En la intendencia se considera que los costos de mantenimiento de las vías en la zona puede llegar a reducirse hasta en un 70% respecto a la situación sin proyecto, lo que asegura la disponibilidad de recursos presupuestales. Las obras se aprecian como de buena calidad, aunque aún se encuentran en ejecución.

Principales Lecciones Aprendidas

La intendencia de Flores realiza encuestas regulares para conocer la percepción de sus ciudadanos respecto a su desempeño.

Los requerimientos del Programa han motivado a que otros programas como el FDI aumentes sus requisitos lo que redunde en mejores proyectos.

El cumplimiento de los requisitos del programa fue posible con el apoyo de la UDM y sus técnicos, quienes daban un apoyo mejor que el que se brinda en DIPRODE para el FDI.

Se pueden optimizar recursos contratando aquello que no se puede hacer por cuenta propia.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Mejoramiento del Cuadrante Noreste de Trinidad

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: FLORES

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Febrero 2005

Fecha de culminación: Junio 2006

Etapa del proyecto: Finalizado

Antecedentes importantes: Proyecto de construcción de cordón -cuneta y microdrenajes para la consolidación de la zona

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto es pertinente. El proyecto respondía a la identificación de los problemas más importantes a resolver. El proyecto fue presentado al inicio del programa y era una buena opción para resolver esta clase de problemas

Eficiencia

El proyecto se desarrollo de manera eficiente. Las obras se fueron cumpliendo según lo programado.
Para lograr el mayor impacto se busca combinar diferentes fuentes de financiamiento. Y como política institucional, la intendencia busca financiar aquello que no puede realizar con recursos propios.

Eficacia

El proyecto fue eficaz. Se observa una mejora importante en las condiciones de la zona tanto se resolvieron los problemas de pluviales en la zona.
No se ha logrado el objetivo de recuperación de costos por recaudación inmobiliaria, pero se recupera algo de los costos mediante el cobro para mantenimiento de pavimentos.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto tiene dificultades en su sostenibilidad. Se observaron deficiencias en el mantenimiento y se podrían reponer los problemas de pluviales si no se mejoran las prácticas de limpieza y reparación de la infraestructura de drenaje. Las obras tienen varios años de uso, eran de buena calidad pero mantener esa situación depende de su mantenimiento.

Principales Lecciones Aprendidas

El compromiso en las tareas de mantenimiento debe mantenerse a lo largo del tiempo para asegurar que obras realizadas años atrás continúen generando los beneficios esperados.
Se pueden optimizar recursos contratando aquello que no se puede hacer por cuenta propia.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Ordenamiento Circulatorio en Barrios de la Ciudad de Durazno

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: DURAZNO

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Noviembre 2009

Fecha de culminación: Mayo 2010 ()*

Etapa del proyecto: Finalizado

Antecedentes importantes:

Obras de pavimentación y mejora de calles para mejorar el tránsito de las calles próximas al centro de la ciudad de durazno, parte de un plan de mejora de las condiciones de circulación de la ciudad.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto era pertinente. Las vías recuperadas estaban en mal estado y dificultaban el tránsito de todo tipo de vehículos y de peatones en varios sectores próximos al centro de Durazno.

El DG continúa con la iniciativa para mejorar la zona con base en un Proyecto de Reordenamiento Circulatorio.

La intendencia ya tenía resueltos aspectos de mejoras con cordón cuneta por lo que encaró este tipo de obra.

Eficiencia

El proyecto se ejecutó de manera eficiente, en plazos y costos

Eficacia

El proyecto logro sus objetivos previstos los que se ampliarán con la continuación del Plan de Reordenamiento Circulatorio en ejecución.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible y de calidad. La intendencia cuenta con los recursos suficientes para mantener las obras y cuando llegue el tiempo de reponer la capa asfáltica tiene previsto realizar una convocatoria para tercerizar esta actividad. Las obras continúan en buen estado y sin muestras de deterioro.

Principales Lecciones Aprendidas

Como los recursos del PDGM-IV no se pueden gastar en personal, obligan a la ejecución de obras.

El cálculo de indicadores de rentabilidad como TIR y VAN no son un capricho. Es necesario seguir aprendiendo a planificar, proyectar, gestionar. El BID fortaleció capacidades.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Consolidación de la Región Norte de la Ciudad de Minas

Componente: inversiones

Gobierno Departamental: LAVALLEJA

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: diciembre 2005

Fecha de culminación: enero 2007

Etapa del proyecto: Finalizado

Antecedentes importantes: Obra de drenajes pluviales, cordón cuneta y pavimento para la mejora de la zona de intervención

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto ha sido pertinente. Permitió atender una antigua necesidad de manera oportuna y efectiva.

La intendencia no contaba con planes al momento de formular el proyecto, hoy se encuentra trabajando en planes de ordenamiento territorial y de manejo más estratégico de zonas y territorios

Eficiencia

El proyecto se ejecutó de manera eficiente. Se cumplieron plazos y costos previstos.

La principal dificultad para acceder al programa fue el cumplimiento de requisitos de preparación del proyecto, pero resultado de las limitaciones del personal, lo que hoy se está superando.

El DG busca optimizar el uso de las diferentes fuentes de financiamiento en función al cumplimiento de sus planes.

No se está logrando la recuperación de los costos, pero si se tiene un aumento de recaudaciones como por ejemplo por el aumento de las edificaciones en la zona del proyecto.

Eficacia

El proyecto fue eficaz. Se alcanzaron los objetivos previstos e incluso se observaron resultados no previstos como la mejora de las casas por parte de los vecinos y por consiguiente mejores valores inmobiliarios.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible y de calidad. El GD cuenta con los recursos suficientes como para realizar el mantenimiento de las obras comprendidas en el proyecto y los residentes de la zona están satisfechos con las obras realizadas.

Principales Lecciones Aprendidas

El apoyo de la UDM fue importante para la participación en el programa, pero ese apoyo debe fortalecerse durante los periodos de cambio de intendente en los que la capacidad institucional se debilita. Por esta causa Lavalleja perdió la oportunidad de realizar un proyecto en el PDGM-IV que estaba listo.

El programa ha motivado la conformación de un mejor equipo técnico en la intendencia de Lavalleja

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Pavimentación de Av. Artigas y Av. Brasil

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: TREINTA Y TRES

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Diciembre 2007

Fecha de culminación: Abril 2008

Etapa del proyecto: Finalizado

Antecedentes importantes: Obras de mejoramiento de vías con carpeta asfáltica

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto fue pertinente. Resolvía problemas de vialidad y de mejora del aspecto de una zona de expansión de la ciudad.

El proyecto impactó positivamente en Treinta y Tres.

Eficiencia

El proyecto se realizó de manera eficiente. Se reportó que se ejecutaron en plazos menores a los previstos y en los costos estimados.

Solo se presentó un problema de información que hizo que la intendencia pagara en efectivo la parte de impuestos del proyecto cuando esta es pagada por el programa, el monto cancelado no pudo ser repuesto ya que se paga con respaldo documental, no en efectivo.

No se está logrando la recuperación de costos previstas

Eficacia

El proyecto fue eficaz. Se lograron los objetivos previstos en la mejora de vialidad y mejorar el entorno general de una zona de crecimiento de la ciudad.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible. Se cuenta con presupuesto para las actividades de mantenimiento y cuando sea necesario reponer el pavimento se realizaría un nuevo proyecto para ese fin.

La nueva administración del DG opina que las obras fueron de importancia para toda la ciudad, aunque cuando se realizaron ellos no eran parte del gobierno departamental.

Las condiciones generales son buenas y el GD se está haciendo cargo de mantenerlas en esa condición.

Principales Lecciones Aprendidas

El cumplimiento de la ley de Ordenamiento Territorial obliga a las intendencias a realizar varias acciones, lo que está generando planes de ordenamiento y una mirada más estratégica hacia el territorio, las regiones y microrregiones.

Las fallas de comunicación entre UDM e intendencia hicieron que esta pagara un impuesto del proyecto que no le correspondía, monto que no pudo ser repuesto por el programa.

Se debe buscar que los proyectos fortalezcan a las instituciones no a las personas.

Datos del Proyecto:**Nombre del Proyecto:** Repavimentación de Avenida Valentín Olivera**Componente:** Inversiones**Gobierno Departamental:** TREINTA Y TRES**Contexto Técnico del Proyecto:***Fecha de inicio:* Octubre 2007*Fecha de culminación:* Junio 2008*Etapa del proyecto:* Finalizado*Antecedentes importantes:* Obras de mejoramiento de vías con pavimento, obras pluviales y cordón cuneta**Categoría de Evaluación**Pertinencia

El proyecto fue pertinente. Resolvía problemas de vialidad y carencias de infraestructura para pluviales así como cordón cuneta.

El proyecto impactó positivamente en Treinta y Tres

Eficiencia

El proyecto se realizó de manera eficiente. Se reportó que se ejecutaron en plazos menores a los previstos y en los costos estimados.

No se está logrando la recuperación de costos previstas

Eficacia

El proyecto fue eficaz. Se lograron los objetivos previstos en la mejora de vialidad así como en pluviales y cordón cuneta en una zona que se veía afectada por estos problemas durante las temporadas de lluvias.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible. Se cuenta con presupuesto para las actividades de mantenimiento y cuando sea necesario reponer el pavimento se realizaría un nuevo proyecto para ese fin.

La nueva administración del DG opina que las obras fueron de importancia para toda la ciudad, aunque cuando se realizaron ellos no eran parte del gobierno departamental.

Las condiciones generales son aceptables y el GD se está haciendo cargo de mantenerlas en esa condición.

Principales Lecciones Aprendidas

“En periodos de crisis económica, los recursos del BID siempre están.”

El cumplimiento de la ley de Ordenamiento Territorial obliga a las intendencias a realizar varias acciones, lo que está generando planes de ordenamiento y una mirada más estratégica hacia el territorio, las regiones y microrregiones.

Es difícil preparar un proyecto para el programa, pero es peor cuando luego de prepararlo se comunica que no corresponde al menú de posibilidades.

Se debe buscar que los proyectos fortalezcan a las instituciones no a las personas.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Saneamiento en Barrio Hipódromo

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: MALDONADO

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Enero 2011

Fecha de culminación:

Etapa del proyecto: En ejecución

Antecedentes importantes: El proyecto se concentra en mejorar las condiciones del saneamiento básico en el barrio, en acuerdo con Obras del Saneamiento del Estado (OSE)

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto es pertinente. Desde 1995 no se hacían obras importantes en saneamiento básico en Maldonado y el déficit seguía creciendo.

La intendencia cuenta con Plan de Reordenamiento Territorial un primer Comité de Cuenca para el Arroyo Maldonado y un acuerdo con OSE para realizar obras de manera conjunta.

Eficiencia

El proyecto no fue eficiente en su realización. Debido a que se estaban solicitando recursos extraordinarios de los remanentes del proyecto para su ejecución la autorización para iniciar la licitación demoró mucho en llegar. Eso retrasó el inicio de las obras y el proyecto aún no termina.

Por otra parte, la coordinación con OSE genera que las órdenes de pago se demoren porque dependen del visto bueno de OSE respecto al cumplimiento de requisitos de las obras, en cada tramo, por ello los desembolsos están retrasados respecto del avance físico real.

Por otra parte, se produjo un incremento en precios (aproximadamente un 12%) debido a la aplicación de la tabla paramétrica por los cambios en los precios y el tipo de cambio.

No se cumple con la recuperación de costos, solo se prevé un ahorro en el uso de las barométricas y en la gestión de la mala situación del saneamiento.

Eficacia

El proyecto aún no ha logrado sus objetivos. Las obras están en construcción y en este tipo de proyecto en particular el objetivo de mejora del saneamiento solo se cumple cuando los vecinos se conectan a la nueva red de alcantarillado, ese es un aspecto externo al proyecto. El GD tiene previsto un plan para estimular la conexión, pero se estima que solo en cinco años se tendrán conectados a la mitad de los vecinos.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto sería sostenible. Los costos de mantenimiento estarán a cargo de OSE quien además cobra las tarifas correspondientes.

Principales Lecciones Aprendidas

Los proyectos de saneamiento necesitan estrecha coordinación con OSE.

Se deben mejorar los pliegos de especificaciones para evitar demoras como las que generan los certificados de experiencia previa cuando no son solicitados al principio, como ocurrió en Maldonado.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Mejoramiento de Barrios al Oeste de Av. Alvariza en San Carlos

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: MALDONADO

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Junio 2006

Fecha de culminación: Enero 2009

Etapa del proyecto: Finalizado

Antecedentes importantes: El proyecto realiza mejoras en vías mediante pavimento, cordón cuneta y micro drenajes, incluye obras menores de saneamiento

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto es pertinente. Atiende una necesidad evidente de mejora de condiciones de habitabilidad y vialidad en los barrios intervenidos de la ciudad de San Carlos.

Eficiencia

El proyecto no fue eficiente en su realización. Se produjo una demora importante en su realización debido a retrasos del contratista. Al final la obra se completó con los componentes y alcances que estaban previstos, pero la demora significó una percepción de falta de calidad o de que "pudo ser mejor" para los beneficiarios.

No se cumple con la recuperación de costos.

Eficacia

El proyecto ha logrado sus objetivos. Pese a las dificultades de tiempos en su realización, el proyecto ha logrado los objetivos previstos en cuanto a la consolidación de los barrios beneficiados.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible. La junta local, hoy municipio de San Carlos cuenta con los recursos y el personal para el mantenimiento de las obras, algunas partes del pavimento ya están con un desgaste evidente y se prevé que será necesario reponerlas dentro de poco tiempo.

Principales Lecciones Aprendidas

Las demoras en la ejecución de las obras les quitan eficacia al motivar reacciones de falta de calidad y de oportunidad entre los beneficiarios. Las soluciones que parecían mejores en un momento se perciben como inadecuadas con el paso del tiempo.

La generación de beneficios en el largo plazo depende de las capacidades de mantenimiento de las intendencias y deben estar preparadas a realizar gastos importantes en superficies de rodadura que se deterioran como consecuencia de las propias mejoras que originan los proyectos y considerar su mejora pasando a técnicas de cubierta de mayor calidad y duración.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Pavimentación de Acceso a la Ciudad de Rocha

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: ROCHA

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Junio 2008

Fecha de culminación: Febrero 2010

Etapa del proyecto: Finalizado

Antecedentes importantes: El proyecto resuelve problemas de drenajes de la zona y mejora las condiciones de acceso a la ciudad desde una ruta nacional, la solución es parcial y se han previsto proyectos complementarios para completarla.

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto fue pertinente. El DG había determinado la necesidad de intervenir en la zona del proyecto, para superar problemas de conducción de aguas pluviales que anegaban regularmente el sector. El proyecto es parte de una intervención mayor para una solución total, por lo que se han previsto realizar obras de continuidad en la zona, es parte de líneas estratégicas de trabajo para manejo de pluviales y gestión del transporte.

Eficiencia

El proyecto se ejecutó de manera eficiente. Se cumplieron los plazos y se realizaron ajustes en el presupuesto del proyecto por razones técnicas al encontrar un tipo de suelo no previsto.

Se presentó un cuello de botella en la preparación del proyecto cuando, al inicio del programa, la UDM se vio desbordada por la cantidad de proyectos que las intendencias presentaron para revisión lo que demoró el proceso hasta tener el proyecto aprobado.

Eficacia

El proyecto logró fue eficaz. Se lograron los objetivos propuestos para el programa, pero cabe notar que la obra es solo una parte de una intervención mayor prevista para la solución definitiva del problema de pluviales en la zona. Se debe continuar la intervención con proyectos de continuación y complementarios.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible y de calidad. Existe asignación presupuestaria, pero es necesario realizar los proyectos complementarios para que se logre el resultado final esperado y se logre sostenibilidad integral de la intervención, si se deja la intervención como está el problema no está resuelto del todo y podría generar insatisfacción en los beneficiarios.

Principales Lecciones Aprendidas

La metodología de preparación del proyecto y los requisitos de evaluación motivaron un mejor proyecto, el proyecto fue mejorado notablemente de la idea inicial al aplicar la metodología y ajustarse a los requerimientos del PDGM-IV

La información entre BID e intendencias puede ser más clara, costó saber cuáles eran los requisitos finales para realizar un proyecto, las consultas iban y venían entre GD, UDM, BID, los tiempos se extendían y el resultado era confuso.

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto: Pavimentación y Desagües Pluviales en la Ciudad de Castillo

Componente: Inversiones

Gobierno Departamental: ROCHA

Contexto Técnico del Proyecto:

Fecha de inicio: Noviembre 2008

Fecha de culminación:

Etapa del proyecto: En ejecución

Antecedentes importantes: El proyecto resuelve problemas de drenajes de la ciudad de Castillo y mejora las condiciones de vialidad

Categoría de EvaluaciónPertinencia

El proyecto fue pertinente. El DG había determinado la necesidad de intervenir en la ciudad de Castillo para resolver la mejor conducción de pluviales considerando las características particulares de la topografía de la ciudad.

Eficiencia

El proyecto se ejecutó de manera eficiente. Se cumplieron los plazos y el presupuesto asignado por el Programa.

La experiencia y capacidades incorporadas en la Intendencia permitieron preparar un mejor proyecto.

Eficacia

El proyecto es eficaz. Se fueron lograron los objetivos propuestos, una vez resuelto el problema identificado con los pluviales en el centro de la ciudad de castillo, surge la necesidad de obras o un nuevo proyecto complementario para aumentar la eficacia de la intervención y mejorar las condiciones en la parte baja de la cuenca a la cual se conducen las aguas.

Sostenibilidad/Calidad

El proyecto es sostenible y de calidad. Existe asignación presupuestaria para el mantenimiento de las obras y se ha mejorado la capacidad de la dirección de obras, pero será necesario realizar obras complementarias para ampliar el impacto de la intervención y se logre sostenibilidad integral de la intervención, considerando los problemas que se evidencian en las zonas bajas de la cuenca receptora. Se percibe que los resultados de los trabajos son de buena calidad

Principales Lecciones Aprendidas

La metodología de preparación de proyectos y los requisitos de evaluación motivaron una mejor solución para la Ciudad de Castillo.

El crecimiento del departamento de Rocha, así como de otros departamentos del Uruguay, motiva a intervenciones fuera de las capitales para atender nuevas demandas. Rocha debe enfrentar importantes desafíos en sus zonas de expansión ligadas con el desarrollo turístico de la costa.

ANEXO V
Listado de los Proyectos del Programa

LISTADO DE PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL (en pesos uruguayos)

Área	Sub Área	Temática	Departamento	Monto total	Ejecución al 31/03/2011	Proyecto	Estado
Gestión interna	Gestión interna	Gestión tributaria	Paysandú	3.481.860	2.965.340	Mejora de los procesos Gestión de Cobranza y Gestión de Recuperación de Activos	Concluido con saldo no pagado
			Rocha	10.569.637	10.179.066	Mejora de los procesos Gestión de Cobranza y Gestión de Recuperación de Activos - Fase 1 - Actualización del Registro de Contribuyentes	En Ejecución
			Rocha	7.188.802	5.914.405	Cobranza Fase 2	En Ejecución
		Gestión financiera	Durazno	961.262	961.262	Rediseño proceso financiero-contable y soporte informático correspondiente	Concluido
			Rocha	2.221.558	1.680.217	Mejora de los procesos Gestión Financiero Contable y otros procesos de Hacienda	En Ejecución
		Sistemas de información y control	Cerro Largo	1.489.628	781.253	Modernización de la gestión. Adquisición de un sistema de expediente electrónico	En Ejecución
			Lavalleja	12.517.200	12.517.200	Mejora de la gestión municipal -Lavalleja digital-	Concluido
			Río Negro	9.590.835	1.415.481	Sistema integral de gestión municipal	En Ejecución
			Soriano	533.296	517.168	Sistema de información departamental	Concluido con saldo no pagado
			Tacuarembó	860.019	571.316	Mejora del sistema de gestión: Actualización del sistema de gestión municipal SIGEM (adquisición de licencia y actualización)	Concluido con saldo no pagado
		Gestión del capital humano	Cerro Largo	2.898.720	2.898.720	Fortalecimiento de la gestión de recursos humanos	Concluido
			Flores	3.319.801	3.159.493	Diseño e instrumentación de una Política para la gestión de los Recursos Humanos	Concluido con saldo no pagado
			Paysandú	3.154.634	1.908.636	Apoyo para diseño y gestión de política de Recursos Humanos	En Ejecución
			Rocha	1.320.582	878.796	Sistema Integral de Recursos Humanos	En Ejecución
			San José	439.200	439.200	Capacitación a todo nivel incluyendo concepto de	Concluido

Área	Sub Área	Temática	Departamento	Monto total	Ejecución al 31/03/2011	Proyecto	Estado
						servidor público, comenzando por funcionarios relacionados a la atención ciudadana	
			Tacuarembó	1.291.095	970.338	Gestión integral de los recursos humanos municipales adecuada para una demanda del Gobierno Departamental en un escenario: Tacuarembó 2010	Concluido con saldo no pagado
		Gestión de digestos	Paysandú	650.106	650.106	Digesto Municipal	Concluido
		Catastro y RUC	Canelones	8.729.100	8.729.100	Catastro	Concluido
			Cerro Largo	247.904	247.904	Equidad Tributaria (Certificado Único Departamental)	Concluido
Desarrollo institucional y territorial	Acercamiento a la ciudadanía	Centros de atención al ciudadano	Salto	12.915.160	12.397.673	Descentralización de la Gestión. Acercamiento al Ciudadano. Centros de Atención Ciudadana en Salto.	Concluido con saldo no pagado
		Mejora de servicios /procesos administrativos orientados a atención ciudadana	Artigas	105.030	105.030	Rediseño de procesos. Primera fase	Concluido
			Artigas	2.823.940	60.550	Rediseño de procesos. Segunda fase	En Ejecución
			Cerro Largo	327.640	265.395	Atención ciudadana	Concluido con saldo no pagado
			Colonia	1.229.158	661.858	Avances hacia el gobierno electrónico	En Ejecución
			Durazno	100.097	100.097	Digitalización de la División Registros	Concluido
			Durazno	114.368	114.368	Mejoramiento de los Procesos Administrativos	Concluido
			Durazno	790.560	790.560	Formación de formadores y sistema de entrega de licencias de conducir	Concluido
			Rivera	105.030	105.030	Diagnóstico y propuesta de rediseño de procesos	Concluido
			Rivera	3.168.494	1.628.050	Rediseño e implementación de procesos	En Ejecución
			San José	549.000	549.000	Plan con contenido estratégico para el Desarrollo Informático y Rediseño de Procesos.	Concluido
		Soriano	1.448.150	1.309.354	Fortalecimiento de las capacidades de gestión de política de Higiene, Bromatología y Medio Ambiente: Actualización y modernización del Laboratorio Municipal	Concluido con saldo no pagado	

Área	Sub Área	Temática	Departamento	Monto total	Ejecución al 31/03/2011	Proyecto	Estado
		Comunicación organizacional	Artigas	3.142.412	2.805.687	Comunicación organizacional. Primera fase	Concluido con saldo no pagado
			Artigas	849.120	849.120	Comunicación organizacional. Segunda fase	Concluido
			Paysandú	3.107.459	2.666.117	Comunicación Organizacional Estratégica Integrada a nivel externo e interno	Concluido con saldo no pagado
			Treinta y Tres	1.096.798	1.096.708	Comunicación organizacional estratégica	Concluido con saldo no pagado
	Planificación y promoción para desarrollo	Instrumentos / unidades de planificación estratégica	Canelones	517.998	517.998	Centro de estudios estratégicos canarios. Primera fase	Concluido
			Canelones	3.445.810	2.784.355	Centro de estudios estratégicos canarios. Segunda fase	Concluido con saldo no pagado
			Maldonado	1.269.124	1.269.124	UFP - Unidad Funcional de Proyectos	Concluido
			Paysandú	431.357	431.357	Unidad de Coordinación Estratégica de Planes, Programas y Proyectos	Concluido
			Paysandú	572.729	572.729	Unidad de Coordinación Estratégica de Planes, Programas y Proyectos. Fase II	Concluido
			Treinta y Tres	1.148.820	1.148.820	Diseño e implementación de un modelo de gestión por proyectos con fortalecimiento de la Unidad de Proyectos, de manera de bajar líneas estratégicas a planes de acción y efectivizar su ejecución y monitoreo.	Concluido
		Instrumentos / unidades de promoción	Canelones	4.506.960	4.155.600	Unidad de Promoción Canaria	En Ejecución
			Rocha	505.080	505.080	Apoyo a estrategia de articulación para el desarrollo	Concluido
			Rocha	175.680	175.680	Apoyo a la estrategia de comunicación y marketing local	Concluido
			Treinta y Tres	352.150	352.150	Fortalecimiento de la gobernanza	Concluido
	territorio y descentralización	Descentralización	Florida	8.131.430	7.581.680	Fortalecimiento al proceso de Descentralización política y administrativa	Concluido con saldo no pagado
			Maldonado	2.177.644	2.177.644	Apoyo al proceso de descentralización en el Departamento	Concluido
Instrumentos de desarrollo		Cerro Largo	1.530.099	744.419	Creación y fortalecimiento de herramientas de planificación y gestión del desarrollo del Depto.	En Ejecución	

Área	Sub Área	Temática	Departamento	Monto total	Ejecución al 31/03/2011	Proyecto	Estado
		territorial	Durazno	1.812.854	661.214	Fortalecimiento de actores sociales y económicos y generación de instrumentos de Desarrollo local	En Ejecución
			Florida	1.663.990	1.443.618	Apoyo a la conformación de la Agencia de Desarrollo Departamental público - privada	Concluido con saldo no pagado
			Rivera	2.188.582	1.768.471	Apoyo a la creación e implementación de la Agencia de Desarrollo Departamental	Concluido con saldo no pagado
		Planes de mejora/innovación para programas o áreas de desarrollo territorial	Flores	263.520	263.520	Flores emprende	Concluido
			Flores	316.224	316.224	Proyecto de Desarrollo Local vinculado a Ismael Cortinas	Concluido
			Maldonado	1.399.006	1.288.538	Elaboración de un Conjunto de indicadores relativos a la actividad turística del departamento	Concluido con saldo no pagado
			Rocha	3.261.936	3.146.214	Fortalecimiento de las Políticas de Turismo de la Intendencia	Concluido con saldo no pagado
			Soriano	111.161	111.161	Fortalecimiento de la capacidad de formulación de proyectos y planificación estratégica del Departamento de Desarrollo	Concluido
			Treinta y Tres	720.000	720.000	Fortalecimiento de Políticas de Des. Económico para la promoción granjera	Concluido
			Treinta y Tres	889.260	248.737	Fortalecimiento de la Dirección de Des. Económico	En Ejecución
		Nuevos modelos de gestión urbana y desarrollo local	Rocha	199.196	199.196	Proyecto autotrabantes: formación y capacitación del actor que gestione el emprendimiento	Concluido
			Treinta y Tres	2.714.303	2.523.303	Fortalecimiento de las Políticas de Desarrollo Social: Programa Hogares	En Ejecución
			Treinta y Tres	668.180	668.180	Higiene ambiental. Análisis de sistemas locales de recolección y reciclaje de residuos	Concluido
			Treinta y Tres	244.984	244.984	Proyecto Santa Clara	Concluido
Totales				144.902.232	118.909.594		

Fuente: OPP/UDM, Mayo 2011

LISTADO DE PROYECTOS DE INVERSIONES DEPARTAMENTALES (en pesos uruguayos)

DEPARTAMENTO	PROYECTO/CONTRATACION	Estado	Monto Financiamiento	Pagos al 31/03/2011
ARTIGAS	Mejoras urbanas en la zona sur de Artigas	Trabajos en ejecución	22.476.719	13.845.194
ARTIGAS	Mejoramiento urbano de barrios de Bella Unión	Finalizado	42.576.391	42.576.391
ARTIGAS	Consultor para estudio de factibilidad de Central de Cargas	Finalizado	44.280	44.280
CANELONES	Consolidación de barrio Gorostiaga de Pando	Finalizado	66.956.594	66.956.594
CANELONES	Mejoras urbanas en el Centro de Las Piedras	Finalizado	21.338.207	21.338.207
CANELONES	Consolidación y Mejoramiento de barrio Centro (II) de la Paz	Trabajos en ejecución	68.113.817	12.140.157
CERRO LARGO	Consolidación de los barrios del Sector 9 de Melo	Finalizado	31.249.804	31.249.804
CERRO LARGO	Mejoramiento de barrios Souza y Tiririca de Melo	Finalizado	33.622.484	33.622.484
CERRO LARGO	Estudio de Preinversión Relleno Sanitario de Melo - Perforaciones	Trabajos en ejecución	612.880	0
CERRO LARGO	Estudio de Preinversión Relleno Sanitario de Melo - Geólogo	Cancelado	150.000	0
CERRO LARGO	Mejora de Barrios Zona Norte y Oeste	Terminado, no pagado	24.168.005	21.054.782
COLONIA	Reconstrucción de Pavimento en Rambla de Colonia	Trabajos en ejecución	31.860.478	24.047.119
DURAZNO	Ordenamiento circulatorio en barrios de la ciudad de Durazno	Terminado, no pagado	11.641.035	11.343.614
DURAZNO	Doble vía en Avda. Michelini	Finalizado	7.146.622	7.146.622
DURAZNO	Alcantarilla sobre Arroyo Sandú en Avda. Michelini	Finalizado	1.972.525	1.972.525
DURAZNO	Avda. Carlos Reyles - Santa Bernardina	Finalizado	7.683.146	7.683.146
DURAZNO	Mejora de la infraestructura urbana de Sarandí del Yi	Finalizado	31.551.031	31.551.031
FLORES	Mejora del sector Noroeste de Trinidad	Finalizado	13.553.993	13.553.993
FLORES	Mejoramiento del Barrio Unión de Trinidad	Terminado, no pagado	13.950.661	12.909.749
FLORIDA	Consolidación de la Avenida José Pedro Varela y adyacentes	Finalizado	21.521.372	21.521.372
FLORIDA	Desagües pluviales y pavimentos del barrio Aguas Corrientes de Florida	Finalizado	13.123.124	13.123.124
FLORIDA	Revalorización del Casco Urbano de Sarandí Grande	Terminado, no pagado	9.190.407	6.697.052
LAVALLEJA	Consolidación de la región norte de la ciudad de Minas	Finalizado	33.448.553	33.448.553
MALDONADO	Mejora de barrios al oeste de Avda. Alvariza e intervenciones hidráulicas en Cañada Rodó de la ciudad de San Carlos	Finalizado	20.957.744	20.957.744
MALDONADO	Saneamiento Barrio Hipódromo	Trabajos en ejecución	17.150.000	0
PAYSANDU	Desagües pluviales del A° Sacra. Cuencas 3 y 4	Finalizado	82.138.849	82.138.849
PAYSANDU	Alcantarilla en cañada del Manco	Finalizado	2.931.510	2.931.510
PAYSANDU	Alcantarilla en cañada de las Higueras	Finalizado	3.255.343	3.255.343
PAYSANDU	Alcantarilla en Paso de la Arena	Finalizado	2.626.883	2.626.883
RIO NEGRO	Mejoramiento urbano en Young	Finalizado	61.510.590	61.510.590
RIO NEGRO	Acceso a localidad de Sauce	Finalizado	10.941.375	10.941.375

DEPARTAMENTO	PROYECTO/CONTRATACION	Estado	Monto Financiamiento	Pagos al 31/03/2011
RIVERA	Acondicionamiento y desarrollo de la zona sur de Rivera - La Pedrera	Finalizado	47.913.013	47.913.013
RIVERA	Acondicionamiento y desarrollo de la zona sur de Rivera - Mandubí	Finalizado	83.797.378	83.797.378
ROCHA	Pavimentación de acceso a ciudad de Rocha	Finalizado	36.554.853	36.554.853
ROCHA	Pavimentación de la ciudad de Castillos	Trabajos en ejecución	47.573.212	41.678.650
ROCHA	Fortalecimiento de las Políticas de Turismo	Terminado, no pagado	3.261.936	3.012.807
ROCHA	Desarrollo de La Paloma y su zona de influencia	Finalizado	185.640	185.640
SALTO	Contratación de empresa especializada en marketing	Finalizado	820.535	820.535
SALTO	Parque de Actividades Agroalimentarias	Finalizado	37.646.468	37.646.468
SALTO	Consultoría para cálculo proyecto espacios costeros	Finalizado	528.931	528.931
SAN JOSE	Alumbrado de Calles 25 de Mayo y Artigas de San José	Terminado, no pagado	1.855.520	0
SAN JOSE	Peatonalización del centro de San José	Terminado, no pagado	18.960.851	16.397.275
SAN JOSE	Alumbrado Público en Autódromo	Finalizado	4.776.729	4.776.729
SAN JOSE	Alumbrado Público en Delta del Tigre	Finalizado	1.106.123	1.106.123
SAN JOSE	Cordón cuneta y desagües pluviales en Bo. Aserradero de Libertad	Trabajos en ejecución	15.204.133	15.124.997
SAN JOSE	Cordón cuneta y desagües pluviales en Bo. El Berral	Trabajos en ejecución	3.843.289	2.992.438
SAN JOSE	Cordón cuneta y desagües pluviales en Bo. Garibaldi	Trabajos en ejecución	7.883.354	6.734.514
SAN JOSE	Alumbrado público en Avdas. Lavalleya y Larriera	Cancelado	0	0
SORIANO	Barrio Túnel de la ciudad de Mercedes	Finalizado	38.496.184	38.496.184
TACUAREMBO	Cordón cuneta y Pavimentación en barrios de Paso de los Toros	Finalizado	51.917.292	51.917.292
TACUAREMBO	Cordón cuneta y Pavimentación en barrios Torres y Menéndez - Tacbó.	Finalizado	46.319.997	46.319.997
TREINTA Y TRES	Pavimentación de Avda. Artigas y Brasil	Finalizado	17.279.573	17.279.573
TREINTA Y TRES	Repavimentación de Avda. Valentín Olivera	Finalizado	6.818.540	6.818.540
TREINTA Y TRES	Parque de UTU. Obra vial, desagües pluviales, saneamiento y forestación	Trabajos en ejecución	9.945.218	1.555.797
TREINTA Y TRES	Parque de UTU. Alojamiento de delegaciones, baños públicos y sala de conferencias	Trabajos en ejecución	8.305.323	0
TREINTA Y TRES	Parque de UTU. Adquisición de estructura y cerramiento desmontable para escenario	Terminado, no pagado	974.881	0
TOTALES			1.201.433.395	1.073.845.822

Fuente: OPP/UDM Mayo 2011

ANEXO VI

Evaluación de los Indicadores del Marco Lógico del Programa

OBJETIVOS	INDICADORES	EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES
FIN		
Aumentar el bienestar de la población del interior del país promoviendo el desarrollo territorial	1. Aumento de la cobertura y calidad de servicios de responsabilidad municipal.	Aún sin evaluar
	2. Reducción en el porcentaje de familias con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los Departamentos del Interior.	Aún sin evaluar
PROPÓSITO		
Mejorar la capacidad de gobierno y gestión de los Gobiernos Departamentales (GDs) y atender las necesidades de inversión en áreas de responsabilidad departamental.	1. Todos los departamentos cumplen con los compromisos de mejora institucional establecidos en sus Compromisos de Gestión acordados con el Gobierno Nacional. Indicadores: 1.1. El 100% de los departamentos entregan información financiera semestral. Línea de base: 100 % entregaban información financiera en 2003.	El indicador 1.1 resulta irrelevante ya que la línea de base muestra que la meta ya estaba cumplida antes de iniciar el Programa.
	1.2. El 100% de los departamentos ha homogeneizado los criterios contables y financieros con el Gobierno Nacional. Línea de base = 0	Se cumple. El compromiso de gestión referido a la homogenización de criterios presupuestales y contables se ha cumplido en el 100% de los GDs, de acuerdo a información provista por el Ministerio de Economía y Finanzas.
	1.3. El 100% de los departamentos difunden información al ciudadano, a través de su página web. Línea de base = 0	No cumple. Gobiernos departamentales que publican: a. Información de 3/5 ítems de transparencia: 10 Gobiernos Departamentales cumplen, 55%. b. Información de 3/5 ítems de atención al ciudadano: 16 Gobiernos Departamentales cumplen, 89% c. Gobiernos departamentales con 10/10 de los ítems anteriores, 6 Gobiernos Departamentales cumplen, 33%.
	1.4. El 100% de los departamentos han implementado el certificado único departamental. (RUP) Línea de base = 0	No cumple. 8 GDs cuentan con un RUP (Canelones, Colonia, Durazno, Flores, Río Negro, Rivera, Salto, Tacuarembó). 100% entregan certificado único a los contribuyentes. 100% han implementado el uso de un formulario común de declaración jurada de tributos, a partir del Decreto 502/007 del 1 de abril de

OBJETIVOS	INDICADORES	EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES
		2008.
	<p>2. Mejora el valor de la TIRE promedio ponderada (por beneficios directos) de los proyectos de inversión, respecto de igual indicador del PDM III, al finalizar el Programa. Indicador: TIRE de proyectos de inversión Línea de base TIRE del PCR del PDGM III 19.79%</p>	Se cumple. TIRE ponderada por beneficiarios del PDGM-IV: 22,15%
	<p>3. El número de personas satisfechas con la gestión y servicios prestados por los GDs aumenta al menos 10% con respecto a la Línea de Base, por lo menos en 15 Departamentos, al finalizar el Programa. Indicador: Al menos el 60% de los trámites demandados por los actores locales son ofrecidos en los Centros de Atención Ciudadana instalados. Línea de base = 0</p>	<p>El indicador propuesto no guarda relación con la medición de satisfacción. La medición de satisfacción ciudadana estuvo ausente en las acciones del programa. Respecto al indicador: No cumple. 7 de 16 Centros de Atención Ciudadana ofrecen al menos el 60% de los trámites.</p>
COMPONENTES		
<p>1. Desarrollo del Sector El marco institucional y de funcionamiento del proceso de descentralización y desarrollo regional se fortalece en forma eficaz, eficiente y sustentable</p>	<p>1.1. Al menos cinco estudios o propuestas finalizadas en áreas tales como el financiamiento y transferencias, la reglamentación del Fondo de Desarrollo del Interior, la ley orgánica, material departamental y local, reglamentación de empresas mixtas, asociaciones entre Departamentos, instrumentos de articulación entre niveles de gobierno. Indicador: Cantidad de estudios producidos en la UDM Línea de Base = 0</p>	Se cumple. Cinco estudios/proyectos de ley/leyes producidos
	<p>1.2. Información sobre finanzas y gestión departamental a disposición del público en todos los Departamentos. Indicador: Información sobre presupuesto departamental en sitio web de los departamentos actualizada Línea de Base = 0</p>	Se cumple parcialmente. El 67% de los departamentos publican el presupuesto quinquenal en su página web.
	<p>1.3. Propuesta de reglamentación sobre estructura y funcionamiento del Congreso de Intendentes formulada. Indicador: Propuesta formulada Línea de Base = 0</p>	Se cumple. El informe fue realizado y enviado al Congreso de Intendentes.
<p>2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental Se incrementa y hace más eficiente la capacidad de</p>	<p>2.1. Todos los GDs cuentan con planes de fortalecimiento actualizados en implementación. Indicador: PAII formulados y aprobados por UDM para todos los departamentos Línea de Base = 0</p>	Se cumple. El 100 % de los Departamentos cuentan con un PAII.

OBJETIVOS	INDICADORES	EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES
gobierno y gestión de los GDs para dar cumplimiento a las necesidades que emergen de sus roles.	<p>2.2 Sistemas integrados de gestión²⁸ implementados en todos los departamentos. Indicador: Cantidad de departamentos que cuentan con sistema de gestión implementado. Línea de Base = 1 (Colonia. Fuente: PCR PDGM III)</p>	No cumple. El 50% de los GD cuenta con sistemas integrados de gestión financiera o con proyectos para su implementación.
	<p>2.3. Información financiera del sector público consolidada en el país, con todos los GDs entregando en tiempo y forma los datos semestrales exigidos al año de la firma de los compromisos de gestión.</p>	Véase indicador 1.1 de PROPÓSITO
	<p>2.4. Al menos el 80% de los GDs han homogeneizado sus criterios presupuestales y contables con el Gobierno Nacional.</p>	Véase indicador 1.2 de PROPÓSITO
	<p>2.5. Todos los GDs han implementado un sistema de Información al Ciudadano a través de la página web; el 50% publica en ella al menos tres de los cinco ítems exigidos en cuanto a información sobre transparencia y tres de los cinco ítems exigidos en cuanto a atención al ciudadano; el 50% publica en ella la totalidad de dichos ítems. Indicador: Información disponible en página web de los Departamentos</p>	Véase indicador 1.3 de PROPÓSITO
	<p>2.6. Al menos 10 GDs cuentan con un registro único departamental de contribuyentes; al menos 7 de éstos entregan el certificado único a los contribuyentes en un plazo máximo de cinco días; el resto de los GDs han implementado al menos un formulario común de declaración jurada de tributos municipales.</p>	Véase indicador 1.4 de PROPÓSITO
	<p>2.7. Al menos 8 GDs cuentan con planes de desarrollo territorial formulados. Indicador: Cantidad de Departamentos con planes de desarrollo territorial formulado Línea de Base = 0</p>	Se cumple. 13 GD cuentan con instrumentos de ordenamiento territorial o integran acuerdos para el desarrollo y ordenamiento territorial regional.
	<p>2.8. Al menos 8 GDs han formulado planes interinstitucionales de desarrollo socio económico local. Indicador: Cantidad de Departamentos que cuentan con Planes de Desarrollo socio económico local formulados Línea de Base = 0</p>	Se cumple. 8 GD han formulado planes de desarrollo económico local.

²⁸ Se entiende por sistema integrado de gestión aquellos que integran las funciones contables, presupuesto y tesorería

OBJETIVOS	INDICADORES	EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES
	<p>2.9. Se ha capacitado en promedio por Intendencia a unos 40 funcionarios de distintos niveles en temas relacionados con la gestión municipal y proyectos de inversión, al final del Programa. Indicador: Eventos de capacitación organizados por la UDM con asistencia de los departamentos. Línea de Base = 0</p>	<p>Se cumple. Promedio de 221,7 funcionarios capacitados por GD (3.991 en total).</p>
<p>3. Inversiones Departamentales Los proyectos de inversión atienden necesidades de desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior en forma eficiente y focalizada.</p>	<p>3.1. Las 18 Intendencias han definido y priorizado su plan de inversiones para los próximos 5 años en los PAII. Indicador: PAIIs aprobados por la UDM Línea de Base = 0</p>	<p>Se cumple. Existen PAIIs de las 18 intendencias de los departamentos en los que figuran proyectos de inversión priorizados</p>
	<p>3.2. Al menos 70% de los proyectos de inversión tiene una TIRE > al 12% y el flujo de recursos garantiza que se cubren los costos de operación y mantenimiento al final de la ejecución del Programa. Indicador: Resultados del análisis económico y financiero de proyectos presentados. Línea de Base: De una muestra representativa de 30 proyectos del PDGM III, con un costo total de aproximadamente U\$S 29 millones, resultó una tasa interna de retorno económico (TIRE) de 18%, con una proyección sobre el total del Programa de 19,79 %. De acuerdo al estudio de Levedinsky (evaluación ex post), el rendimiento ex - post de las inversiones resultaría significativamente inferior (70 %) al estimado ex - ante por la Unidad Ejecutora para cada proyecto (en promedio, una TIRE cercana al 14 %, frente a un 20,5% estimado ex - ante por la UDM).</p>	<p>Se cumple. 84% de los proyectos (27 de 32 proyectos con evaluación económica) tienen una TIRE mayor a 12%</p>
	<p>3.3. Por lo menos el 50% de las inversiones están localizadas en áreas censales donde al menos la mitad de la población presenta NBI. Indicador: Informe de evaluación Línea de Base = Se estima que se alcanzó la meta prevista en cuanto a que el Programa se orientara principalmente a esta población, pero los análisis no permiten discriminar cuál ha sido el aporte real de estas obras en estos indicadores.</p>	<p>No cumple. Según los datos de la UDM, solo 7 de 32 proyectos con datos de NBI, un 22%, se ejecutaron en zonas donde al menos el 50% de la población presenta NBI.</p>

OBJETIVOS	INDICADORES	EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES
	<p>3.4 Al menos el 10% de los recursos del componente se destinan a proyectos de desarrollo económico local al final del Programa. Línea de Base = 0. No existía el sector elegible desarrollo económico local en el PDM III.</p>	<p>No cumple. Solo un 5% del monto total del componente se ha destinado a proyectos de desarrollo económico local</p>
	<p>3.5 Al menos el 80% de las obras realizadas en el marco del PDGM IV tiene un mantenimiento tal que el estado de las obras es bueno o superior. Línea de Base = 0.</p>	<p>Se cumple. El 88% de las obras evaluadas y con informe final, 23 de 26 proyectos, presentan por lo menos un buen mantenimiento.</p>

ANEXO VII
Presentación Realizada en el Taller de Devolución del Informe de Evaluación Final
 15 de julio de 2011

Programa de Desarrollo y
Gestión Municipal - IV

**Resultados de la
Evaluación Final**

Montevideo, 15 de Julio de 2011

Índice de la Presentación

PRIMERA PARTE

1. Introducción a la Evaluación
2. El PDGM-IV en el Contexto Político/Institucional y Económico
3. Los Datos estilizados del Programa

SEGUNDA PARTE

1. Las Principales Conclusiones de la Evaluación.
2. Las Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

Introducción

Evaluación – La Cadena de Resultados



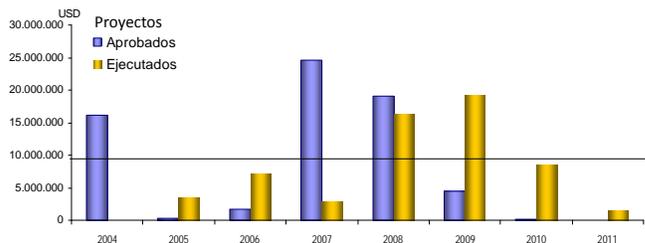
PDGM IV – Insumos/Actividades

Implementación	
Insumo	Actividad
Recursos humanos, materiales, técnicos y financieros	Tareas y acciones realizadas para transformar insumos en productos

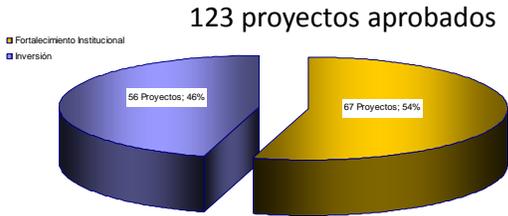
ESTRUCTURA FINANCIERA (US\$)	
Componentes	Total
1. Desarrollo del Sector	980.000
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	10.208.638
3. Inversiones Departamentales y Regionales	55.581.362
4. Administración del Programa	3.350.000
5. Costos Financieros del Programa	4.880.000
Total	75.000.000

- Unidad de Desarrollo Municipal →
- Asistencia Técnica
 - Capacitación
 - Bienes
 - Servicios

PDGM IV – Dosificación Anual de Insumos/Actividades



PDGM IV – Productos



+ estudios y talleres

PDGM IV – Resultados

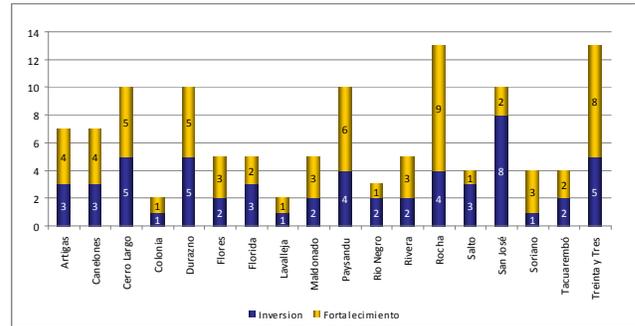


- El marco institucional y de funcionamiento del proceso de descentralización y desarrollo regional fortalecido de forma sostenible.
- Las capacidades institucionales de gobierno del territorio y el desarrollo regional de los GDs incrementada de forma eficiente y eficaz.
- Las necesidades de inversión en desarrollo urbano, social y económico atendidas por los GDs de forma eficiente y focalizada.

Contexto →

Contexto Político/Institucional y Económico

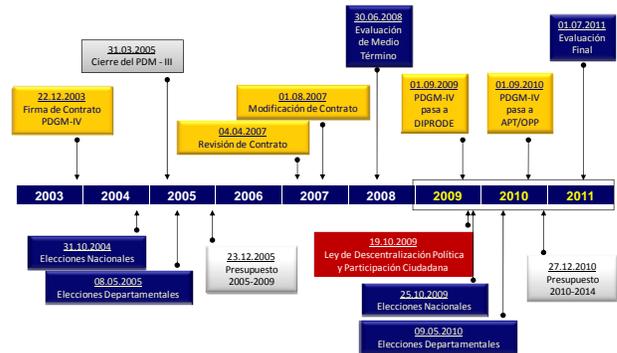
PDGM IV – Productos por GD



PDGM IV – Impacto

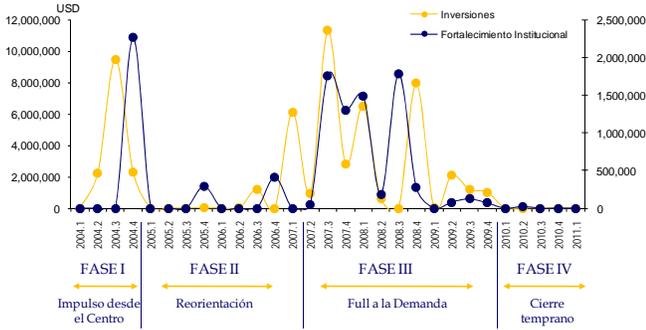


El Contexto Político/Institucional



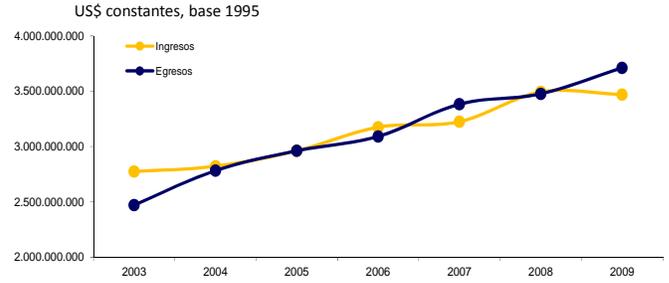
- ✓ ... importante volatilidad institucional
- ✓ ... atraviesa tres ciclos políticos

Las Fases del Programa



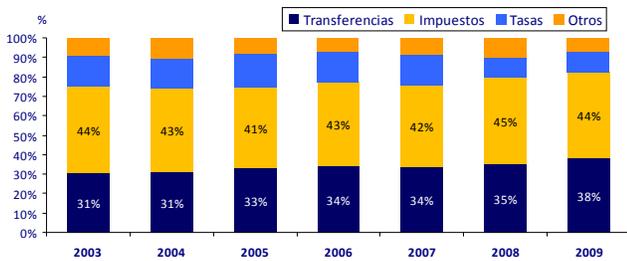
✓ ... un Programa que se (re)diseña sobre la marcha

Evolución de los Ingresos y Egresos de los GDs



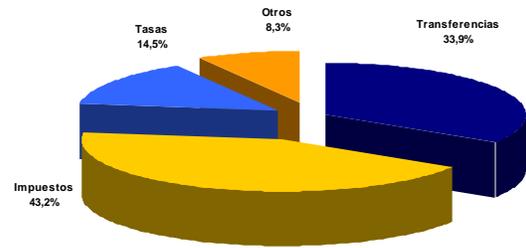
✓ ... un contexto económico favorable

Ingresos Departamentales por Tipo de Ingreso, 2003-2009



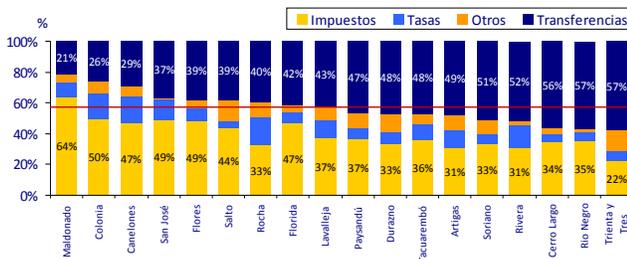
✓ ... incremento de las transferencias a los GDs

Participación Promedio por Tipo de Ingreso, 2003-2009



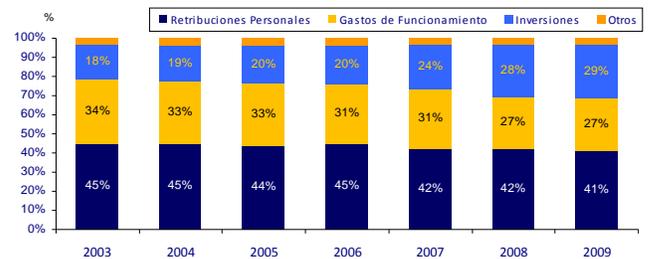
✓ ... 2/3 de los recursos son ingresos de origen departamental

Ingresos Departamentales por GD, 2009



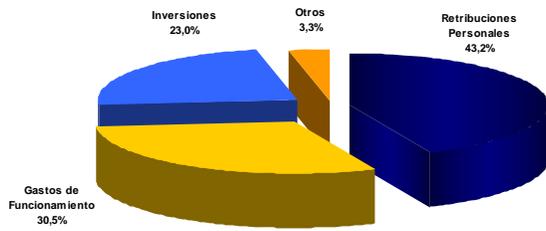
✓ ... transferencias son importantes para la mayoría de los GDs

Egresos Departamentales por Tipo de Egreso, 2003-2009



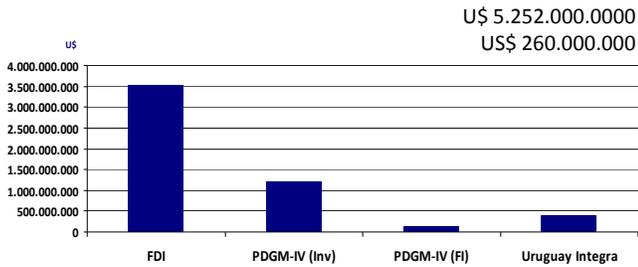
✓ ... las inversiones crecen sostenidamente en el periodo

Participación Promedio por Tipo de Egreso, 2003-2009



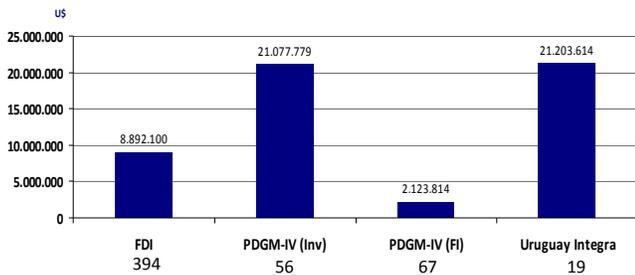
✓ ... las inversiones representan cerca de 1/4 del gasto total

Programas de Apoyo a los GDs, 2006-2010



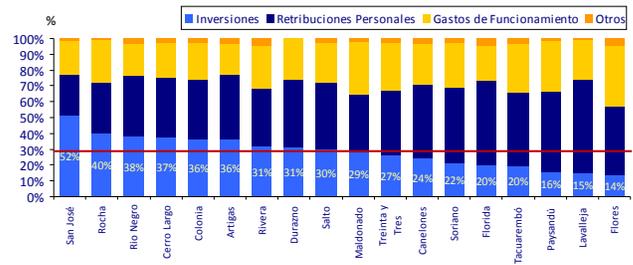
✓ ... además del PDGM IV se transfirieron otros recursos para inversión y fortalecimiento institucional

Participación de los Programas de Apoyo a los GDs, 2006-2010



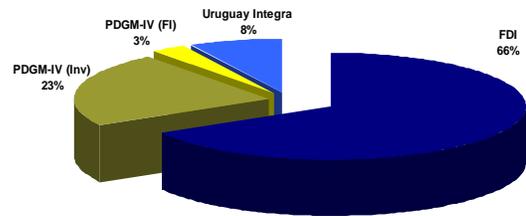
✓ ... variedad en tamaño y número de proyectos

Egresos Departamentales por GD, 2009



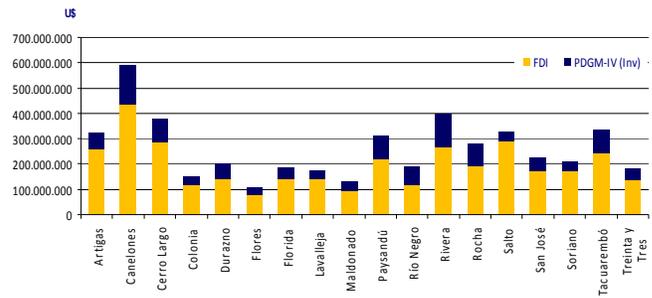
✓ ... la inversión es todavía baja como % del total del gasto

Participación de los Programas de Apoyo a los GDs, 2006-2010



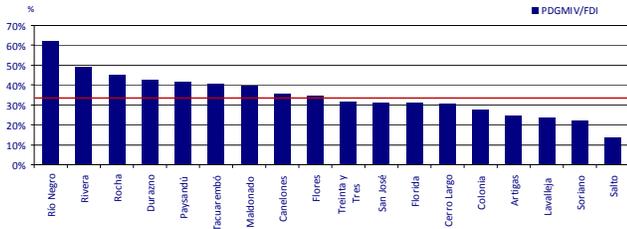
✓ ... FDI representa 2/3 de los recursos de transferencia para proyectos

Recursos Disponibles para Inversión, 2006-2010



✓ ... el FDI y el PDGM IV fueron recursos complementarios en las decisiones de inversión de los GDs...

PDGM IV en el FDI, 2006-2010



✓ ... en promedio el PDGM IV representa el 34% de los recursos puestos a disposición por el FDI (1/3)

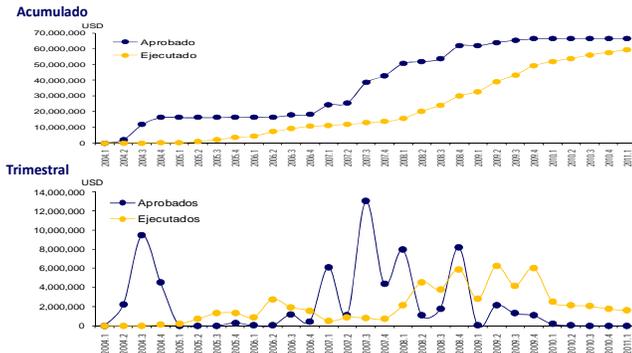
Estructura Financiera del Programa

ESTRUCTURA FINANCIERA (US\$)			
Componentes	BID	Local	Total
1. Desarrollo del Sector	770.000	210.000	980.000
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	8.810.000	1.398.638	10.208.638
3. Inversiones Departamentales y Regionales	43.840.000	11.741.362	55.581.362
4. Administración del Programa	2.180.000	1.170.000	3.350.000
5. Costos Financieros del Programa	4.400.000	480.000	4.880.000
Total	60.000.000	15.000.000	75.000.000

ESTRUCTURA FINANCIERA (US\$)		
Componentes	Programado	Ejecutado
1. Desarrollo del Sector	1,3%	1,0%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	13,6%	13,8%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	74,1%	71,8%
4. Administración del Programa	4,5%	6,2%
5. Costos Financieros del Programa	6,5%	7,2%
Total	100,0%	100,0%

✓ ... el Programa se ejecutó como estaba previsto

Evolución del Programa



✓ ... el perfil de un despegue lento y un aterrizaje largo

Datos Estilizados del Programa

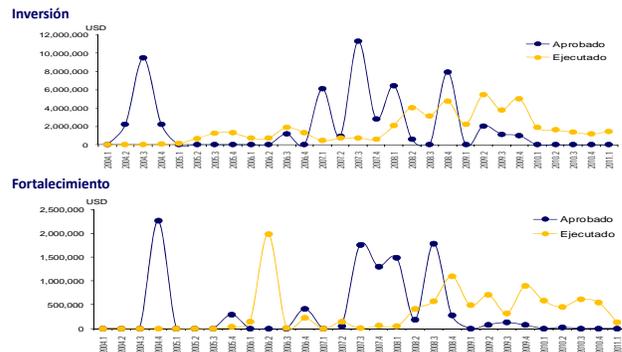
Aprobación y Ejecución de Proyectos

APROBACION DE PROYECTOS al 31 Marzo 2011 (US\$)			
Componentes	Total	Aprobado	%
1. Desarrollo del Sector	980.000	819.852	83,7%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	10.208.638	10.086.424	98,8%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	55.581.362	55.581.362	100,0%
Total	66.770.000	66.487.638	99,6%

EJECUCION al 31 Marzo 2011 (US\$)			
Componentes	Total	Ejecutado	%
1. Desarrollo del Sector	980.000	693.109	70,7%
2. Fortalecimiento de la Gestión Departamental	10.208.638	9.449.031	92,6%
3. Inversiones Departamentales y Regionales	55.581.362	49.020.670	88,2%
4. Administración del Programa	3.350.000	4.198.696	125,3%
Total	70.120.000	63.361.506	90,4%

✓ ... al 31 de marzo 2011 se habían comprometido el 99,6% del total de los recursos disponibles y se ejecutó el 90,4%

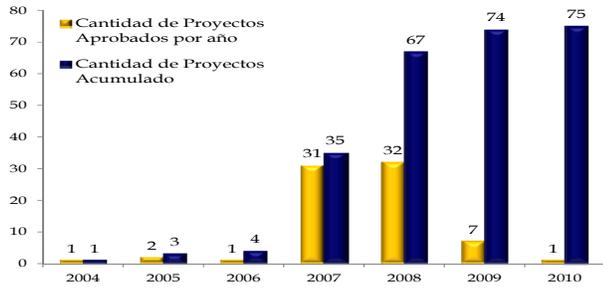
Evolución Componentes Principales



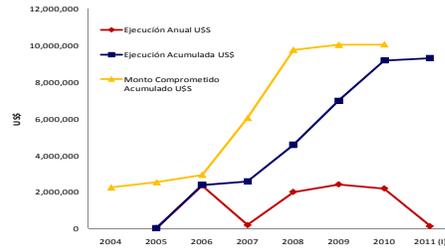
✓ ... la actividad se concentra en los años 2007, 2008 y 2009

Fortalecimiento Institucional

Número de Proyectos Aprobados por Año y Acumulado



Fortalecimiento Institucional



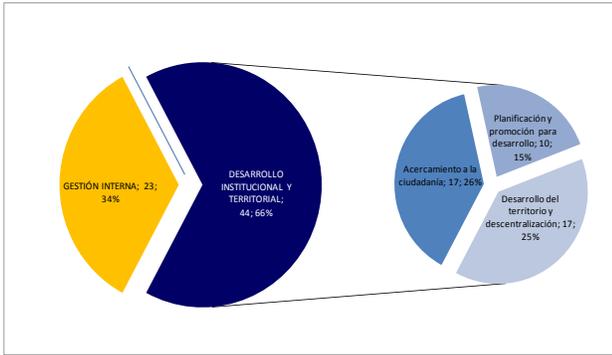
Comparación entre la cantidad de recursos comprometidos y desembolsados anualmente

Situación por etapa de los Proyectos de Fortalecimiento a la Gestión Departamental



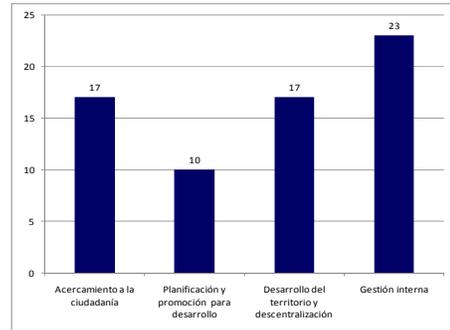
Fortalecimiento Institucional

Tipos de Proyectos de Fortalecimiento



Fortalecimiento Institucional

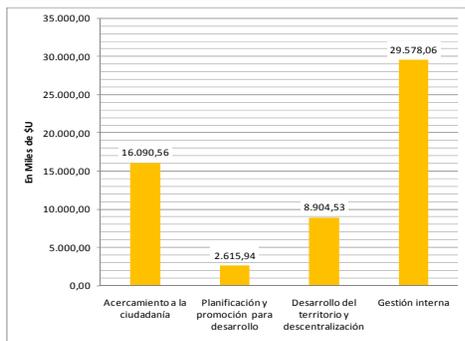
Numero de Proyectos por Tipo



✓ ... preocupación por la gestión interna

Fortalecimiento Institucional

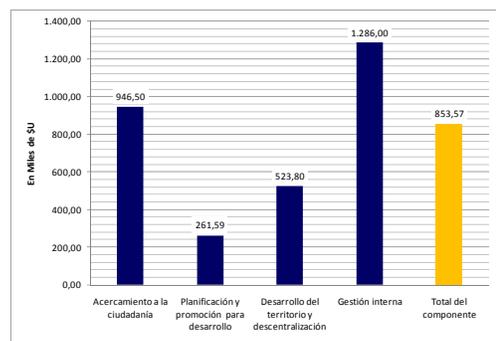
Montos Totales por Tipo de Proyecto



✓ ... la gestión interna, lo más costoso

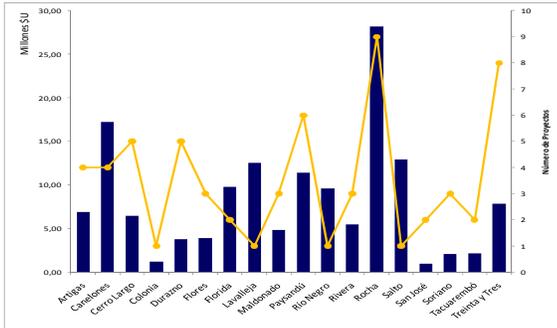
Fortalecimiento Institucional

Costo Promedio por Tipo de Proyecto



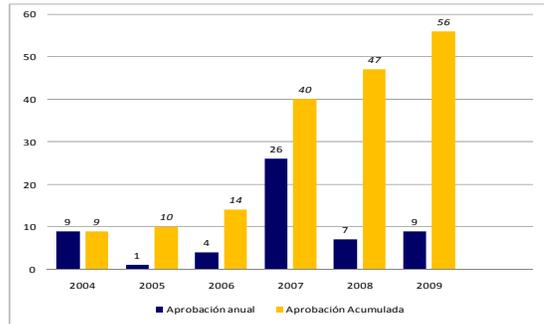
Fortalecimiento Institucional

Montos y Cantidad de Proyectos por Departamento



Inversiones

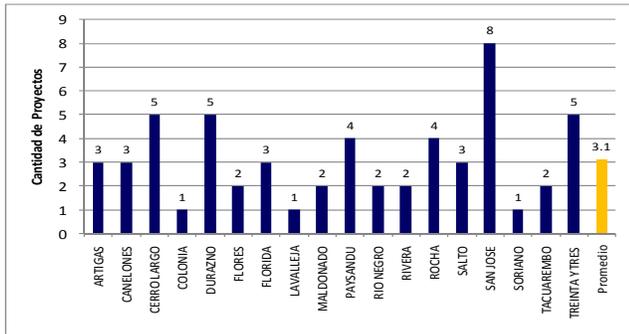
Numero de Proyectos Aprobados Anualmente y Acumulado



✓ ... 2007, el año del despegue

Inversiones

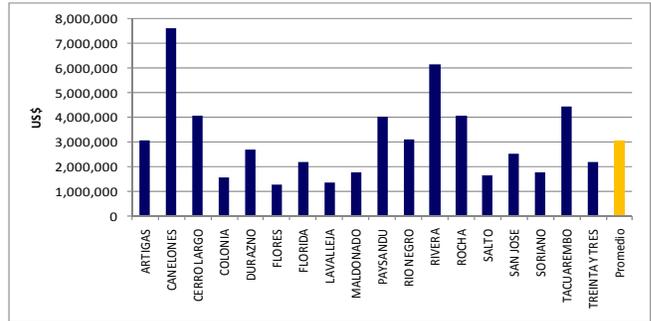
Numero de Proyectos por Departamento



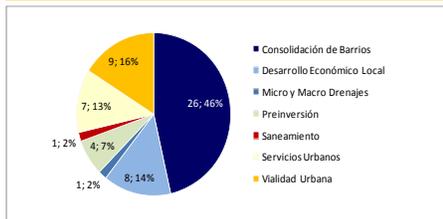
✓ ... diferentes estrategias en tamaño y número ...

Inversiones

Montos de los Proyectos por Departamento

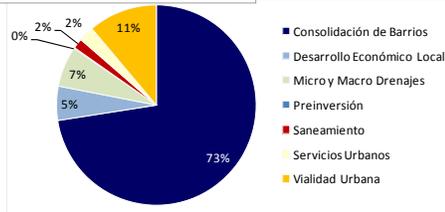


Inversiones



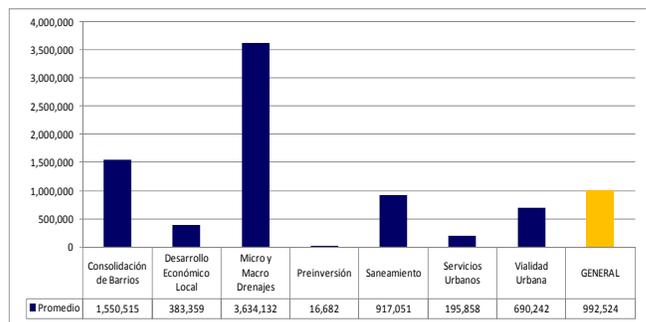
Cantidad de Proyectos por Sector Elegible

Montos por cada Sector Elegible

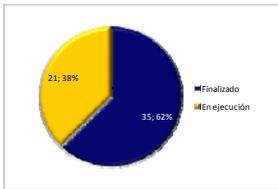


Inversiones

Costo Promedio de los Proyectos, según Sector Elegible

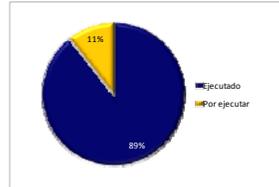


Inversiones



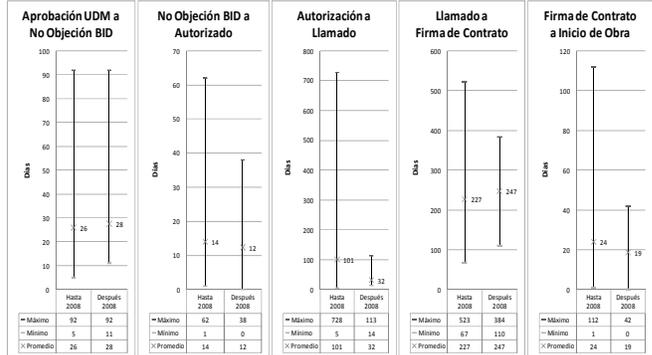
Cantidad de Proyectos según Estado

Montos de los Proyectos según Estado

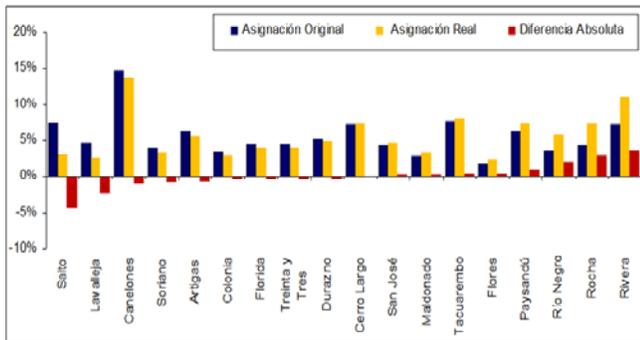


Inversiones

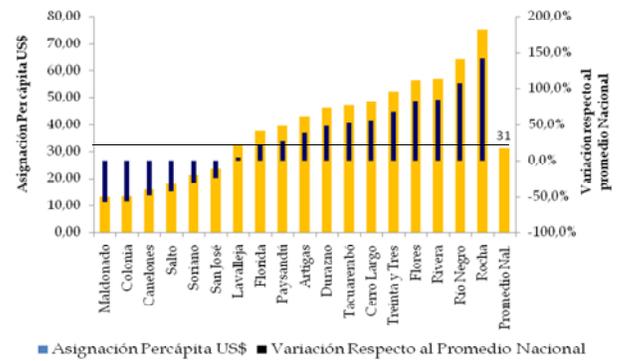
Tiempos entre los Hitos de los Proyectos



Recursos Asignados vs Ejecutados - Inversión



Distribución per cápita



Conclusiones Principales

Conclusiones Principales

- El PDGM IV hizo una contribución sustantiva a la construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Departamentales (GDs) para la gestión del territorio y el desarrollo regional.
 - contratación práctica – observación
 - agendó un espacio para el intercambio de conocimiento
 - la reorientación viabilizó el Programa
 - “trade-off” - dispersión vs viabilidad
 - madurez institucional permitió implantar otros proyectos

Conclusiones Principales

2

- ❑ El PDGM IV realizó una contribución significativa al financiamiento de obras prioritarias para el desarrollo urbano y social de las principales ciudades de los diferentes GDs, quedando todavía incierta la contribución realizada al desarrollo económico local.
 - son los recursos asignados para financiar obras de envergadura
 - son proyectos percibidos como prioritarios y pertinentes, en la medida, que son parte de los planes y programas aprobados
 - Se complementan en el territorio con los proyectos del FDI
 - los proyectos más comunes son los de “consolidación de barrios” y son posiblemente una demanda todavía latente
 - los resultados de los proyectos de desarrollo económico local son todavía ambiguos
 - los requerimientos técnicos generaron mejores proyectos

Conclusiones Generales - Contexto

- ❑ El ciclo político fue determinante en el desempeño del PDGM IV, particularmente las elecciones departamentales de 2005.
- ❑ El PDGM IV coincide en su ejecución con el proceso de recuperación económica, aspecto que favorece un trabajo armónico entre el gobierno nacional y los GDs.
- ❑ El gasto departamental en bienes de uso (inversión) se incrementó de forma significativa en el periodo de ejecución del PDGM IV.
- ❑ La inestabilidad institucional fue un elemento negativo en el desempeño del Programa.
- ❑ El trabajo de la UDM es ampliamente valorado en el territorio.
- ❑ La renegociación del contrato de préstamo del PDGM IV hizo más viable la ejecución del Programa.

Conclusiones Generales – Operativa del PDGM IV

2

- ❑ El principal cuello de botella en la ejecución del PDGM IV está todavía en el proceso de adquisiciones y contrataciones.
- ❑ La ejecución del Programa aportó a la aparición de un mercado de asistencia técnica especializada en temas de gestión y fortalecimiento de capacidades institucionales en el interior del país.
- ❑ La ausencia de un sistema de gestión y seguimiento de proyectos hizo más laborioso el trabajo de apoyo a los GDs y limitó el intercambio de información para la toma de decisiones.
- ❑ La comunicación institucional fue deficiente.
- ❑ Los recursos del FDI fueron complementarios a los del PDGM IV en el financiamiento de proyectos.

Conclusiones Principales

3

- ❑ La contribución del PDGM IV al objetivo de fortalecer el proceso y la institucionalidad de la descentralización fue limitada. No se logró proponer, ni definir una agenda propia de investigación para aportar a la reflexión sobre la dirección del proceso, así como tampoco fortalecer su institucionalidad y la política de descentralización.
 - se dejó una valla alta en el diseño del proyecto, que no se terminó de acomodar
 - ambivalencia en el rol institucional, no permitió impulsar agenda
 - ausencia de señales claras por parte de OPP
 - se desperdició un vehículo para promover la reflexión sobre la descentralización

Conclusiones Generales – Operativa del PDGM IV

- ❑ El Programa logró adecuados niveles de ejecución.
- ❑ Los incentivos incorporados en la fórmula de asignación de recursos generaron que algunos GDs reciban menos de lo originalmente propuesto y otros más.
- ❑ La asignación efectiva de recursos, medida por distribución per cápita, benefició menos a los GDs más poblados.
- ❑ El marco lógico no fue el instrumento de referencia principal para el seguimiento del PDGM IV.
- ❑ Las funciones de gestión y seguimiento del Programa no estuvieron suficientemente definidas o identificadas.
- ❑ Los requisitos técnicos exigidos para la aprobación de proyectos de inversión no dificultaron el acceso al Programa.

Conclusiones Generales – Proyectos

- ❑ Los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional fueron, por lo general, pertinentes y eficaces, aunque estos últimos fueron afectados por el ciclo político y los cambios que se dieron en los GDs posteriores a las elecciones de 2010 .
- ❑ La eficiencia de los proyectos estuvo limitada, inicialmente, por los requerimientos técnicos para la formulación y aprobación de proyectos, pero posteriormente y de manera más profunda, por los procedimientos y los plazos del sistema de adquisiciones y contrataciones .
- ❑ La sostenibilidad de los proyectos es elevada, para gran parte de los proyectos (inversiones más que fortalecimiento).
- ❑ Los GDs están en condiciones de asumir más responsabilidades sobre la formulación y gestión de la ejecución de los proyectos, pero no deberían prescindir de apoyo todavía – proceso en consolidación.

Lecciones Aprendidas y Recomendaciones de Corto Plazo

Lecciones Aprendidas

- Respetar el ciclo político.
- Incorporar a los potenciales beneficiarios en el diseño del Programa.
- Focalizar mejor la oferta del Programa en los GDs con menor desarrollo relativo.
- Afianzar la sostenibilidad institucional.
- No desatender la comunicación.
- Desarrollar los instrumentos de gestión del Programa antes de iniciar la gestión de proyectos.
- Separar los roles de gestión del Programa de los roles de seguimiento y evaluación del mismo.
- Coordinar los procedimientos técnicos de acceso a los programas de apoyo a la inversión y fortalecimiento institucional de los GDs .

Recomendaciones de Corto Plazo

- Asegurar la presencia de capacidades técnicas suficientes en la APT/OPP para acompañar la gestión y realizar el seguimiento de los proyectos de inversión y fortalecimiento institucional todavía en ejecución.
- Sistematizar los proyectos de fortalecimiento institucional como referencia de experiencias (positivas o negativas) para la transmisión de conocimientos y el intercambio de asistencia técnica entre GDs.
- Preparar un proyecto de capacitación masiva ("COMPARTIR") para apoyar la difusión y apropiación de estas experiencias entre los GDs.
- Evaluar el sistema de seguimiento de proyectos en elaboración para asegurar su utilidad para la próxima operación y las demandas de la integración de programas en la OPP.
- Implementar un Banco de Proveedores que pueda servir de guía a los GDs para la contratación de asistencia técnica especializada y con antecedentes calificados de trabajo en los departamentos.

Muchas Gracias

ANEXO VIII
Lista de Participantes en el Taller de Devolución del Informe

Artigas	Montevideo
Arq. Hugo Ferrerira Quirós	Andrés Rodríguez
Canelones	Paysandú
Ing. Cecilia Bartesaghi	Cra. Estela Mastrascusa
Ing. Ana Inés González	Cra. Rosario Fascioli
Ing. Juan Pablo Pereira	Heber A. Coelho
Ing. Mauro Bentancurt	Río Negro
Ing. Civil Elisa Quijano	Arq. Guillermo Bordoli
Ing. Civil Alex López	Alejandro Mega
Ing. Civil Milka Maneiro	Rocha
Ing. Agrim. Juan Estévez	Carlos Loyarte
Colonia	Juan José Pertusso
Gustavo Erramuspe	Pablo Barrios
Pablo Amado	Salto
Jorge Ingold	Arq. Juan Ferreira
Durazno	Arq. Eduardo Minutti
Ing. Raúl Montero	Ing. Felix Grassi
Cr. Sebastián Erviti	Soriano
Flores	Andrés Magnone
Ing. P. Bidondo	Pablo Finoquio
Psic. Eduardo Cardarello	Tacuarembó
Florida	Walter Mederos
Nelson Rodríguez	Treinta y Tres
Maldonado	Ing. Cesar Vesperoni
Silvia Balladares	
Ing. Alvaro Luzardo	

Participante	Cargo
Verónica Adler	BID - Especialista Sectorial
Paula Veronelli	PNUD - Oficial de Proyectos
Cr. Enrique Cabrera	OPP - APT - Coordinador
Cr. Leonardo Fantini	OPP - APT - PDGM IV
Lic. Cecilia Castelnovo	OPP - APT - PDGM IV
Ing. Cecilia Quirós	OPP - APT - PDGM IV
Rosa Coria	OPP - APT - PDGM IV
Cra. Carolina Cibils	OPP - APT - PDGM IV

Participante	Cargo
Cra. Virginia Elizondo	OPP - APT - PDGM IV
Cra. Fabiana Gandelman	OPP - APT - PDGM IV
Noemí Bassini	OPP - APT - PDGM IV
Lis. Marcelo Morante	OPP - APT - PDGM IV
Ing. Edgardo Dueña	OPP - APT - PDGM IV
Lic. Rosana Arancio	OPP - APT - PDGM IV
Alberto Mazzini	OPP - APT - PDGM IV
Sofía Izetta	OPP - APT - PDGM IV
Dra. Claudia Pivel	OPP - APT - PDGM IV
Dr. Luis Iglesias	OPP - APT - PDGM IV
Ing. Carlos González	OPP - APT - PDGM IV
Ing. Luis Pereira	OPP - APT - PDGM IV
Lic. Inés Canavesi	OPP - APT - PDGM IV
Arq. Mara Moya	OPP - APT - FDI
Gabriela Glisenti	OPP - APT - PACC
Salvador Schelotto	OPP - APT
Antonio Pérez Errazquín	OPP - INVERSIONES
Dra. Rosario Revello	OPP - APT