

PROGRAMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

# Evaluación del Programa de fortalecimiento del sector energético en Uruguay

Natalia Aquilino  
Emiliano Arena  
Marisa Ramírez  
Juan Manuel Scolari





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

## Presentación

El presente informe, producido entre enero y diciembre de 2021 por el Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC, se elabora en el marco de una iniciativa de CAF que comprende la realización de un conjunto de evaluaciones ex post con el objetivo de profundizar el aprendizaje y mejorar la implementación de sus proyectos de financiamiento en América Latina. Para ello, se evaluaron la calidad de las intervenciones, los factores que influyen sobre la calidad y los resultados logrados en términos de desarrollo. En este sentido, se han producido cinco informes, un informe por cada una de las cuatro evaluaciones de los proyectos de inversión de CAF, y un informe final integrador.

## Resumen

El presente documento contiene la **evaluación ex post del Programa de Fortalecimiento del Sector Eléctrico (CFA008398), ejecutado en Uruguay entre 2012 y 2018 y financiado por la CAF (Banco de Desarrollo de América Latina)**. El programa tuvo por objetivo aumentar la confiabilidad del sistema eléctrico uruguayo y mejorar la calidad del servicio de más de un millón de usuarios y usuarias en Montevideo y en zonas urbanas y rurales del interior del país. Esto se tradujo en el propósito de disminuir los cortes en el suministro y cumplir con los requerimientos del ente regulador, buscando la incorporación de nuevos usuarios y usuarias a la red, tanto a nivel urbano como rural, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 7: garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

La evaluación persiguió tres objetivos específicos: i) sistematizar las experiencias derivadas de la ejecución del programa, ii) analizar sus resultados y potenciales impactos sobre el desarrollo del país beneficiario y iii) brindar recomendaciones de mejora en la implementación de futuras operaciones de crédito.

Para realizar la evaluación ex post se utilizó un marco metodológico con dos dimensiones de análisis: la calidad de las intervenciones y los factores que influyen sobre la calidad. Se buscó entonces:

- Determinar la calidad de las intervenciones por medio de la valoración de los resultados de desarrollo conseguidos, en función de los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE): i) pertinencia, ii) eficacia, iii) eficiencia, iv) impacto, y v) sustentabilidad.
- Identificar los factores que influyen en la calidad partiendo de los desafíos de implementación propuestos por la Global Delivery Initiative (GDI): i) actores, ii) contexto, y iii) características del proyecto, más iv) la evaluabilidad (CIPPEC).
- Analizar la contribución de CAF al logro de los resultados de desarrollo en los países beneficiarios en términos de hallazgos y recomendaciones de mejora.

Bajo este criterio de análisis, la evaluación muestra que el programa, en cuanto a la **calidad** de su intervención fue pertinente y sensible a las necesidades y prioridades establecidas por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y los ODS adoptados por Uruguay. En término de eficacia, si bien no se contó con suficiente información para elaborar indicadores cuantitativos, pareciera que el programa cumplió con el objetivo de mejorar la calidad del servicio brindado de acuerdo a las entrevistas realizadas a los/as encargados/as del diseño y ejecución del programa. En cuanto a la eficiencia, el programa se ejecutó dentro del plazo previsto y sus procesos más importantes, como adquisiciones y contrataciones, fueron realizados en el marco de la normativa uruguaya. En referencia al criterio de impacto, el mismo diseño del proyecto impide identificarlos, ya que no se definieron indicadores para medir los efectos e impactos sociales de más largo plazo y tampoco una matriz que permita evaluar el desempeño del programa. Finalmente, el criterio de sustentabilidad se verifica en la medida en que UTE es una empresa estatal que posee funcionarios/as capacitados/as y cumple con estándares asociados al [Reglamento de Calidad del Servicio de Distribución](#).

Con relación a los **factores que influyen en la calidad** y en cuanto a la primera dimensión, referida a los *actores*, la capacidad organizacional es una de las fortalezas del organismo ejecutor (UTE) ya que cuenta con personas competentes, no tuvo la

necesidad de incorporar una estructura ad hoc para implementar este proyecto y los marcos normativos son adecuados. Además, en los documentos se registra que las actividades del proyecto se realizaron cabalmente. Respecto a la coordinación, se ha registrado la existencia de un reglamento operativo con roles y funciones definidos claramente.

En cuanto a la dimensión del contexto, cabe resaltar que el proyecto no se vio afectado por factores de conflictos sociales, inestabilidad económica, por interferencia de factores políticos o vinculados al marco regulatorio, así como tampoco hubo complicaciones asociadas a la geografía o la infraestructura facilitadora de la intervención.

Finalmente, en cuanto a las características del proyecto; el diseño y la planificación del proyecto no incluyeron la identificación clara de su población objetivo, metas de desarrollo o indicadores de impacto y/o resultados. En cuanto al financiamiento, no se registraron inconvenientes en la ejecución presupuestaria. Se realizaron informes de seguimiento con indicadores centrados en el estado de avance físico y financiero del programa, pero no se definieron indicadores para recopilar información sobre la intervención, así como tampoco una matriz de monitoreo.

En cuanto a los **hallazgos**, la evaluación considera que el programa fue exitoso en términos de su contribución al logro del ODS 7 Energía asequible y no contaminante y las [metas gubernamentales para el 2030](#).

También se considera exitoso en términos de su implementación. Sin embargo, no se puede verificar el impacto logrado en términos de desarrollo sobre las poblaciones beneficiadas. Esta situación se debe centralmente a la inexistencia de una estrategia explícita para recoger esta información.

En cuanto a las recomendaciones que brinda la evaluación, la primera de ellas sugiere aumentar la coordinación sectorial entre proyectos CAF para facilitar el análisis de desafíos comunes y la identificación de conocimiento transversal. Además, propone que las operaciones de crédito se formulen teniendo en cuenta objetivos y metas concretas de desarrollo e impacto en las poblaciones beneficiarias que faciliten una valoración cabal en términos de impacto.

La segunda sugiere incorporar desde el diseño una mirada que integre los procesos de monitoreo o seguimiento y evaluación, y que se mantenga como práctica a lo largo de la implementación.

Finalmente, la tercera recomendación refiere a la oportunidad de fortalecer el rol de asistencia técnica de CAF a los gobiernos, la necesidad de construir dentro de CAF una cultura institucional que comprenda a los procesos evaluativos como una instancia de aprendizaje y la posibilidad de fortalecer el enfoque de gestión de riesgos.

## Índice

Introducción .....	6
Programa de fortalecimiento del sector energético (Uruguay) .....	7
Breve descripción del programa evaluado .....	7
Teoría de cambio .....	8
Resultados de la evaluación .....	8
Calidad de los resultados (CAD-OCDE) .....	8
Calidad de los procesos (GDI) .....	18
Síntesis de hallazgos y recomendaciones .....	22
Hallazgos .....	22
Recomendaciones.....	24
Bibliografía .....	27
Anexo I – Ficha del Programa .....	28
Anexo II – Enfoque de la evaluación .....	29
Propósito de la evaluación .....	29
Diseño y metodología de la evaluación .....	29
Criterios y preguntas de la evaluación .....	30
Alcance y limitaciones de la evaluación .....	41
Anexo III – Fuentes de información: personas entrevistadas, documentos revisados y sitios web consultados .....	43
Listado de personas entrevistadas.....	43
Listado de documentos revisados.....	43
Listado de sitios webs consultados.....	43
Anexo IV – Herramienta de recolección de información: encuesta a funcionarios ...	44
Anexo V – Protocolo de evaluabilidad.....	47
Acerca de los autores y las autoras .....	49

## Índice de tablas y gráficos

TABLA 1. Inversiones de UTE	12
TABLA 2. Presupuesto del Programa de Fortalecimiento del Sector Energético	15
TABLA 3. Mapa de actores	18
TABLA 4. Fortalecimiento del sector energético	21
TABLA 5. Desafíos identificaos en clave GDI	24
TABLA 6. Programa de Fortalecimiento del Sector Energético	28
TABLA 7. Criterios para evaluar calidad definidos por CAD-OCDE	30
TABLA 8. Criterios para evaluar la implementación definidos por Global Delivery Initiative	39
TABLA 9. Encuesta a funcionarios	44
TABLA 10. Protocolo de evaluabilidad	47
GRÁFICO 1. Informe de Calidad del Servicio de UTE – Horas por año (2006 – 2018)	14
GRÁFICO 2. Informe de Calidad del Servicio de UTE – Cantidad por año (2006 – 2018)	14

## Introducción

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), con el objeto de profundizar el aprendizaje continuo derivado de la ejecución de los proyectos financiados, analizar sus resultados, así como sus potenciales impactos sobre el desarrollo, se ha planteado la realización de evaluaciones ex post como una herramienta para alcanzar tales objetivos. En ese contexto, la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto (DADMI) tiene por objetivo central apoyar a las instituciones públicas de América Latina en el desarrollo de capacidades para gestionar e implementar el conocimiento propio y externo en sus quehaceres, con el propósito de mejorar su eficiencia y, de esa manera, incrementar su aporte al bienestar de los latinoamericanos.

La dirección tiene como norte agregar valor mediante la planificación, gestión y difusión de los aprendizajes generados durante las operaciones de crédito —principal mecanismo de aporte al desarrollo de CAF— y las políticas públicas de la región, como consecuencia del proceso natural de interacción con actores, contextos y diseños específicos a cada proyecto. A través de la implementación de diversas metodologías como evaluaciones rigurosas, transferencia de metodologías para la gestión de conocimiento, entre otras, se busca optimizar el proceso de aprendizaje para CAF, sus clientes y las instituciones públicas de América Latina, de acuerdo con las necesidades y posibilidades existentes en cada caso.

En este sentido, la realización de evaluaciones ex post de proyectos auspiciados por CAF es una herramienta atractiva para intentar identificar el aporte al desarrollo realizado por estas operaciones, promover mejores prácticas en su implementación, incorporar aprendizajes para futuras operaciones, fortalecer las capacidades de los organismos ejecutores y, finalmente, aumentar la base de conocimiento de la organización.

La evaluación del “Programa de Fortalecimiento del Sector Energético de Uruguay” fue liderada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) entre los meses de enero y octubre de 2021 y recibió el apoyo de la DADMI de CAF. El contexto de pandemia global por COVID-19 que predominó en el período impuso restricciones para un adecuado despliegue metodológico de la estrategia de evaluación que fueron mitigadas con el uso de tecnologías digitales de comunicación e investigación.

El informe de evaluación ex post está estructurado en cuatro capítulos. En el primero se describe brevemente el programa a partir del análisis de su teoría de cambio y del mapa de actores que involucró su implementación. En el segundo capítulo se explica la metodología general de abordaje identificando las preguntas de investigación en función de las dimensiones a evaluar. En la tercera parte se exponen los resultados de la evaluación en función de los marcos evaluativos elegidos: 1) un análisis de procesos y resultados a partir de los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sustentabilidad (OCDE) y 2) las dimensiones de actores, contexto y proyecto de la Global Delivery Initiative (GDI). El cuarto capítulo presenta una síntesis de hallazgos y recomendaciones con relación al programa evaluado, en el cual se busca identificar las mejores prácticas y los aprendizajes obtenidos del Programa para futuras operaciones.

# Programa de fortalecimiento del sector energético (Uruguay)

## Breve descripción del programa evaluado

El programa tuvo por objetivo aumentar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Uruguayo y mejorar la calidad del servicio de más de un millón de clientes en Montevideo y en zonas urbanas y rurales del interior del país, disminuir los cortes del servicio eléctrico y cumplir con los requerimientos del Ente Regulador, buscando la conexión de nuevos clientes a la red, tanto a nivel urbano como rural.

Todo esto se logró por medio de la ejecución de obras de sustitución, recuperación y ampliación de redes de media y baja tensión (MT y BT), la instalación de montajes electromecánicos y obras civiles en el tendido de líneas aéreas y cables subterráneos, entre otras obras. También incluyó la compra de equipos y maquinarias con el propósito de fortalecer las unidades operativas que sirven de complemento a las actividades de distribución de la energía eléctrica.

Dichas obras se encuentran vinculadas a: (I) atender los nuevos suministros, (II) adecuar la red al crecimiento vegetativo y por aumentos de carga, (III) renovar las instalaciones que presentan obsolescencia por uso o por tecnología, (IV) mantener y mejorar la calidad de servicio dentro de un contexto de eficiencia operacional.

Asimismo, se incluyó la renovación e integración del Sistema de Gestión de Distribución (SGD) y se buscó que todos los procesos de distribución queden cubiertos por sistemas de información renovados al año 2015: Sistema Integrado de Operación (SIO), Sistema de Gestión de Mantenimiento (EAM), Sistema de Información Geográfica (EGEO), AMI – MDM: Sistema de Medición Automática (telemida), implementación de soluciones móviles, mantenimiento, obras y operación, introducción en Smart Grid.

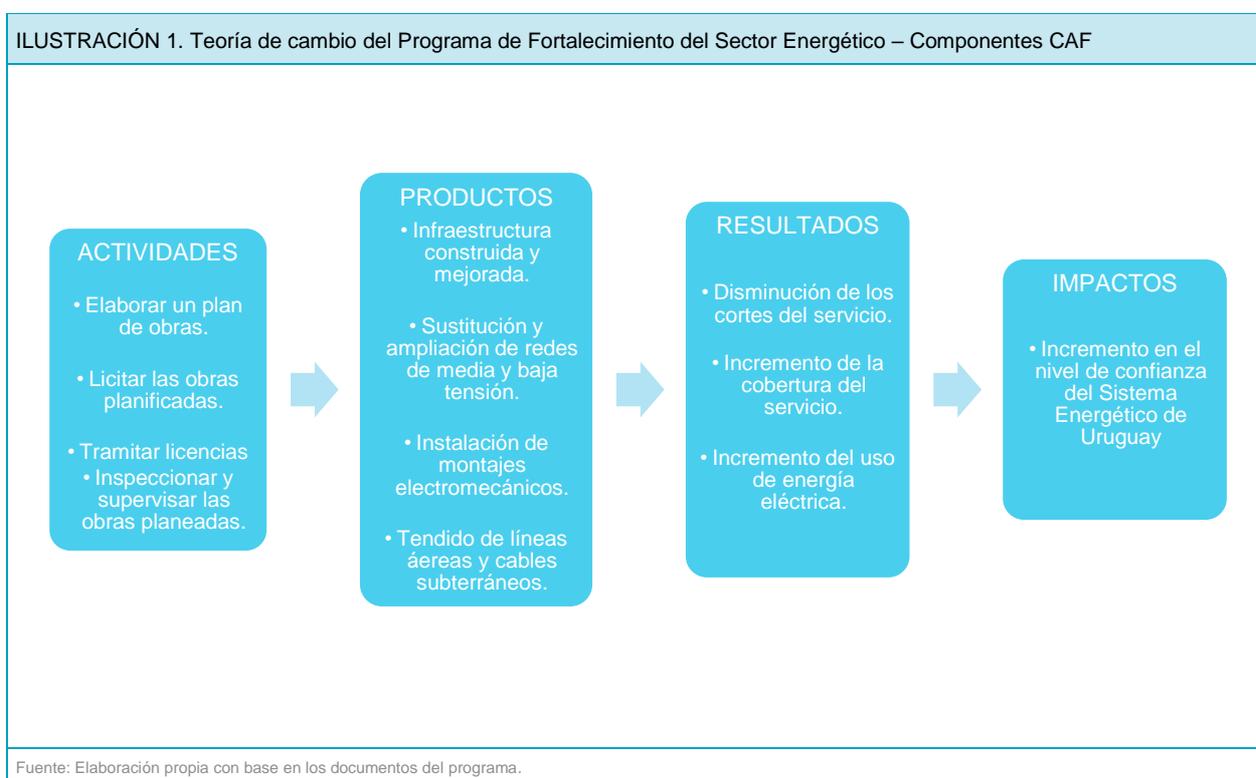
El programa contenía cuatro (4) componentes:

1. Proyecto Distribución Interior. Comprendía las obras necesarias para la conexión de nuevos clientes, la ampliación y sustitución de aquellas instalaciones de las redes de BT y MT en todo el país. Asimismo, consideró obras de infraestructura y montajes en las redes de 60 kV y 30 kV (en particular el plan específico de Infraestructura Rural).
2. Proyecto Distribución Montevideo. Comprendía las obras civiles y el montaje de instalaciones eléctricas correspondientes a las redes de 30 kV, 22 kV, 6 kV, 400 V y 220 V del sistema de distribución de energía eléctrica en el departamento de Montevideo.
3. Electrificación Rural. Se inscribía dentro de la política de la Administración de alcanzar técnicamente el 100% de cobertura, e incluyó la expansión de líneas de MT y BT, así como las subestaciones aéreas necesarias para las conexiones de nuevos clientes rurales.
4. Inversiones Generales de Distribución. Comprendía la compra de materiales de almacén, máquinas y maquinarias, herramientas, mobiliario y equipamiento de oficina, transformadores, etc.

## Teoría de cambio

Tomando en cuenta los objetivos establecidos en los documentos disponibles, así como las actividades y productos financiados por CAF en el marco del programa, se elaboró una teoría de cambio hipotética que permite identificar la lógica de funcionamiento del programa (**Ilustración 1**). La teoría de cambio puede definirse como un conjunto de supuestos explícitos y/o implícitos sobre qué acciones son necesarias para resolver un determinado problema y por qué el problema responderá a esas acciones. Intenta desarrollar una explicación sobre cómo funciona esta política y bajo qué circunstancias (Leeuw, 2003). Es decir, nos dice por qué y cómo el programa logrará los resultados e impactos deseados partiendo de la identificación de los objetivos y las actividades planificadas a través de una argumentación causal.

ILUSTRACIÓN 1. Teoría de cambio del Programa de Fortalecimiento del Sector Energético – Componentes CAF



## Resultados de la evaluación

### Calidad de los resultados (CAD-OCDE)

#### Pertinencia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE<sup>1</sup> se entiende por pertinencia el grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, políticas y prioridades globales, del país, de los beneficiarios y de los socios/instituciones, y continúan haciéndolo si las circunstancias cambian.

<sup>1</sup> CAD-OCDE (2018)

Los órganos de gobierno de la República Oriental del Uruguay se estructuran en tres: ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo, se organiza en distintas unidades organizativas, y estas son: Presidencia de la Nación, catorce ministerios, once entes autónomos y trece servicios descentralizados<sup>2</sup>. Dentro de esta estructura, resultan relevantes para el análisis del programa, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEN), y el ente autárquico, Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).

Al momento de la formulación del programa evaluado, el gobierno de Uruguay, mediante el MIEN, dictó una política en materia de energía eléctrica y, en ese marco, se decidió el fortalecimiento de la infraestructura energética de Uruguay.

La administración pública de Uruguay utiliza para su gestión la planificación y programación de actividades. Dentro del instrumental de planificación, Uruguay elabora, aprueba y ejecuta “lineamientos estratégicos” y “planes quinquenales” sectoriales. Así, en cuanto a la política energética, el MIEM elaboró los lineamientos estratégicos para el período 2008-2030, que contienen los siguientes objetivos:

- Rol directriz del Estado con participación regulada de los actores privados.
- Diversificación de la Matriz Energética para garantizar suministro.
- Privilegiar emprendimientos que generen desarrollo local y garanticen el cuidado medioambiental.
- Promover la eficiencia energética en todos los sectores económicos: transporte, construcción, iluminación y equipos consumidores de energía.
- Velar por el acceso a la energía de todos los sectores sociales.

En la actualidad, las acciones de política energética del Uruguay se concentran en incrementar la capacidad de generación de acuerdo con el crecimiento esperado de la demanda. La meta establecida por las autoridades uruguayas para 2015 (en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) fue lograr que el sistema se expandiera alrededor de 1.210MW de potencia, de los cuales unos 600 MW (50 %) se generarían a partir del recurso eólico, y la diferencia, correspondía al Proyecto Ciclo Combinado.

La estructura de la matriz energética actual de Uruguay se encuentra disponible en la página web de UTE, y se observa que efectivamente ocurrió la diversificación de la matriz energética con una mayor generación mediante energías no convencionales o renovables (sin incluir a la energía hidráulica).

Como se mencionó, UTE, al igual que otros organismos del Estado, formula planes quinquenales para sus inversiones. En particular, en la época en que se formuló, aprobó y ejecutó este programa, estuvo vigente el “Plan Quinquenal de 2013 a 2017”. Se consideró que los recursos asignados en este Plan no resultaban suficientes para las inversiones en materia de *distribución* que requería el país, y es así que Uruguay solicita a CAF que asista a UTE con dos préstamos; uno de estos es el que nos ocupa para distribución, y el otro, destinado a la interconexión con el sistema eléctrico de Brasil. Posteriormente a la finalización de la ejecución de este programa en 2018, UTE aprobó su “Plan Estratégico 2019 a 2024”.

Cabe señalar que, UTE es una empresa pública que se ocupa del desarrollo de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica desde 1912. Como empresa, tuvo varios momentos en que cambió su denominación y prestó mayores servicios, como en 1931, cuando se encargó de la telefonía y pasó a ser la Administración General de Usinas y Teléfonos del Estado. En 1974 modificó nuevamente su denominación. En ese año creó ANTEL (Administración nacional de Telecomunicaciones), empresa que quedó con la prestación de los servicios

<sup>2</sup> <https://www.gub.uy/organismos/term/>

de telefonía y UTE asumió su nueva identidad y denominación, como se conoce hoy día.

La trayectoria y solvencia técnica de UTE permitió que, para el gerenciamiento del programa se utilizara una dirección existente en UTE, la que se encarga de los temas y actividades relativas a la Distribución. Esta dirección tiene un área dedicada a las nuevas obras y, otras áreas específicas, para atender los temas de operación y mantenimiento.

Al momento de formularse el programa, las autoridades uruguayas consideraron que el plan de inversiones que necesitaba el sistema eléctrico para satisfacer la demanda implicaba una estrategia de desarrollo que excedía el alcance del Plan Quinquenal, y que, además, se debía adaptar a escenarios futuros, tanto energéticos como socioeconómicos.

Como se mencionó, para Uruguay una de las decisiones estratégicas de ese momento - y que continúa vigente - fue la incorporación de nuevas fuentes de energía en el corto y mediano plazo, además de los recursos renovables pautados (energía hidroeléctrica). Para que ese proceso de cambio en la matriz fuera consistente, se plantea entonces que el país adopte la decisión estratégica de fortalecer la cadena eléctrica. Este es un punto que resulta coherente desde el punto de vista técnico, pues si se espera disponer de mayor cantidad de energía, es necesario disponer de redes para distribuirla.

La evolución del sistema de generación presenta características tales como: crecimiento de la demanda (en valor total y con mayor dinámica en el sector productivo), necesidad de mantener respaldo ante fallas aleatorias, mantener competitividad del sector generador, atender la renovación de unidades que han completado su vida útil. Similar comportamiento se da en redes de transporte y distribución, donde las inversiones consideran tanto la reposición de equipos como la expansión necesaria para continuar desarrollando servicios con la calidad adecuada.

Es en este marco en el cual se decide desarrollar un programa de fortalecimiento de la distribución de energía, y la manera de financiarlo fue mediante la concurrencia de recursos de UTE y un préstamo de CAF, que se muestra sensible a las necesidades y prioridades de los actores estatales (UTE y MIEN) y, por ende, pertinente a las necesidades y prioridades nacionales en el marco de los compromisos internacionales de la Agenda 2030.

### Eficacia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE<sup>3</sup> se entiende por eficacia el grado en que la intervención alcanzó, o se espera que alcance, sus objetivos y sus resultados, incluyendo cualquier resultado variable entre los grupos beneficiados.

El objetivo general del proyecto fue mejorar la calidad del servicio, aumentar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Uruguayo, disminuir los cortes del servicio eléctrico, y cumplir con los requerimientos del Ente Regulador. Asimismo, el programa busca la conexión de nuevos clientes a la red eléctrica, tanto a nivel urbano como rural.

Las principales actividades consistieron en la ejecución de obras de sustitución, recuperación, y ampliación de redes de media y baja tensión (MT y BT), la instalación de montajes electromagnéticos y obras civiles en el tendido de líneas aéreas y cables de subterráneos, entre otras obras. Asimismo, el programa consideró la compra de equipos y maquinarias con el propósito de fortalecer las unidades operativas que sirven de complemento a las actividades de distribución de energía eléctrica.

El programa fue considerado estratégico, pues forma parte de la **Política Energética de Uruguay** en su búsqueda de velar por el acceso a la energía de todos los sectores

<sup>3</sup> CAD-OCDE (2018)

sociales, así como privilegiar los emprendimientos que generen desarrollo local, y promover la eficiencia energética en todos los sectores de actividad. Este programa se implementó en las redes de distribución del Departamento Montevideo, y en todas las redes urbanas y rurales del interior del país sobre las que no se tienen datos de localización.

Volviendo sobre el objetivo general del programa, esto es, mejorar la calidad del servicio de Distribución, un indicador frecuentemente utilizado para medir el cumplimiento de este objetivo es la “disminución de los tiempos de corte del servicio eléctrico” (TC), pero no se logró reconstruir este, ni ningún otro indicador relevante de carácter cuantitativo.

Se trató de realizar el ejercicio de construir este indicador estableciendo contacto con UTE (noviembre de 2021), pero hasta diciembre de 2021 no se ha podido acceder a información técnica de la empresa y se desconocen los valores de este posible indicador en la situación sin proyecto; mediciones que se consideran habituales y frecuentes en cualquier empresa de energía. Si bien es una medida objetable desde el punto de vista técnico, hubiera sido de gran utilidad comparar los valores de TC en la situación sin proyecto en el área geográfica de intervención del programa y, luego la medición una vez concluida la etapa de inversión del programa, con las nuevas líneas de transmisión y distribución en funcionamiento.

Con base en el análisis de la documentación del programa, se puede afirmar que UTE desarrolló distintas actividades para disminuir los tiempos de corte (TC) entre las que se incluyen: mejora en los materiales utilizados, introducción de nuevas tecnologías de redes de distribución, mejora en los procedimientos de inspección termográfica de las instalaciones de media y alta tensión, e implementación de planes de gestión remota para el control de la red.

Del DEC (documento de proyecto), se extrajeron los siguientes valores de TC para 2011: Montevideo: 5,27 horas; Interior: 15,85 horas; y para el global de UTE: 11,67 horas. Sin embargo, al no contarse con los valores para el final del proyecto no se puede comparar entre antes y después.

Otro de los indicadores utilizados frecuentemente en proyectos de transmisión/distribución de energía eléctrica es el “Índice de pérdida de energía”. Este índice, siempre de acuerdo con el Documento de Programa, desde julio de 2004 hasta mayo de 2007 presentaba una tendencia decreciente, y luego se registró un cambio de tendencia. De acuerdo con la información técnica, se interpreta que el aumento en la cantidad de energía circulante en red lleva a fallas de tipo técnico, a pérdidas debido al incremento en el consumo irregular residencial, y pérdidas de tipo comercial en zonas residenciales.

En cuanto a las áreas rurales, se debe señalar que una fracción del suministro de energía eléctrica en estas áreas se encuentra en manos de UTE, mientras que parte de la prestación corresponde a privados (distribución). No obstante, el objetivo del programa consistió en aumentar el área de cobertura en zona rural, ya sea por prestación directa del servicio a cargo de UTE, como por terceros o bien de manera mixta (UTE y privados). De acuerdo con la formulación del Plan Quinquenal de 2013 a 2017, UTE incluyó inversiones por un total de US\$511,39 para continuar manteniendo y extendiendo la cobertura en distribución de energía eléctrica (**Tabla 1**).

	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Inversiones (general)	0,22	0,22	0,23	0,24	0,26	1,17
Obras en Montevideo	26,82	27,39	27,95	29,64	32,58	144,38
Obras en el interior	66,78	68,19	69,59	73,81	81,12	359,49
Electrificación rural	1,18	1,2	1,23	1,31	1,43	6,35
Total	95,00	97,00	99,00	105,00	115,39	511,39

Fuente: elaboración propia. Incluida en el documento del programa

Tomando en cuenta el Informe Final del Programa, así como una entrevista realizada a un Ejecutivo principal de CAF y la consulta de datos públicos de UTE, se considera que el programa logró su objetivo de **“mejorar la calidad del servicio, aumentar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Uruguayo, disminuir los cortes del servicio eléctrico, y cumplir con los requerimientos del Ente Regulador”**.

Al momento de la elaboración del Informe Final del Programa (2018), se constató que, durante el lapso que duró la ejecución del programa, esto es, entre diciembre de 2013 y diciembre de 2017, se desarrollaron las obras previstas para el logro de los objetivos. Las obras corresponden a sustitución, recuperación, y ampliación de redes de media y baja tensión (MT y BT), instalación de montajes electromagnéticos y obras civiles en el tendido de líneas aéreas y cables subterráneos. Este mismo Informe Final presenta un listado pormenorizado de las obras efectivamente realizadas, y financiadas en el marco del programa, y en este Informe se estima que el 60% del presupuesto previsto se utilizó en la compra de equipos y maquinarias con el propósito de fortalecer las unidades operativas que sirven de complemento a las actividades de distribución de energía eléctrica.

Como se mencionó en esta misma sección, la confiabilidad del sistema se puede medir mediante el tiempo de corte (TC), esto es el tiempo de fallas o cortes en el suministro de energía eléctrica

Prueba de la relevancia del tema, y de la importancia que le asigna UTE a esta medida, se manifiesta en el hecho que, en 2018, la empresa recibiera un “pedido de información pública” de un periodista respecto de los cortes en el suministro de energía eléctrica, y si bien se respondió de manera privada, también UTE lo publicó en su página web. La primera de esta publicación fue el 31/7/2018<sup>4</sup>, y la siguiente el 1º de octubre de 2018 bajo el título de “Informe de Calidad del Servicio”.

En la primera de estas publicaciones, se puede observar que, luego de resaltar la importancia que tiene en la vida actual el suministro de energía eléctrica, UTE realiza una diferenciación entre dos lecturas del fenómeno, la primera el “tiempo del corte” (TC), y la segunda, la “frecuencia del corte” (FC). El TC mide el acumulado de horas de interrupción en el suministro en un período, mientras que la FC mide la cantidad de interrupciones en ese período.

Asimismo, esta publicación presenta mediante un gráfico con los valores de TC y FC desde 2006 hasta 2018, en situaciones denominadas “normales”, sin incluir temporales o inundaciones, y otras situaciones excepcionales, como la que ocurrió en

<sup>4</sup> <https://portal.ute.com.uy/noticias/los-cortes-de-luz-mitos-y-realidades>

junio de 2019<sup>5</sup> en que produjo un “apagón” de grandes magnitudes en Argentina y que afectó parcialmente al Paraguay y Uruguay. Así presenta UTE el análisis de la situación:

*“Las gráficas muestran, por ejemplo, que, en 2006, en promedio los usuarios sufrieron 7 cortes (FC) y que la cantidad de horas acumuladas de interrupción por esos cortes fue poco más de 10 (TC). Es decir: un usuario promedio del servicio eléctrico sufrió 7 cortes y pasó 10 horas sin luz durante ese año.*

*“El año pasado (2017) los clientes tuvieron en promedio algo más de 7 cortes y sufrieron 12 horas acumuladas de interrupción. En 2018, esos promedios - proyectando a todo el año los valores de los primeros siete meses- son bastante más bajos: indican una Frecuencia promedio de 4 cortes y un acumulado anual de horas de 8 (TC).*

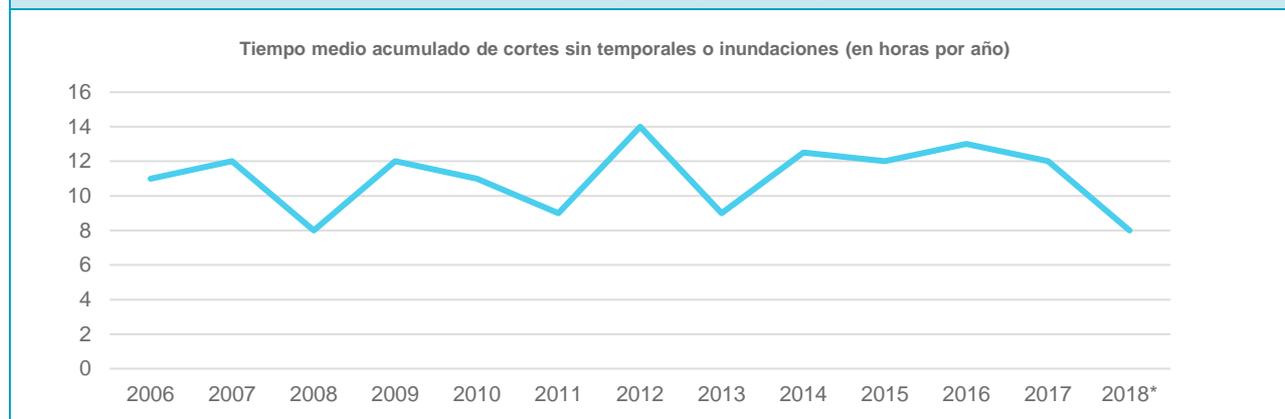
*“Hay que tener en cuenta que estos datos se basan en los primeros siete meses y con ellos se hace una proyección para todo el año. El promedio a fin de año, tanto en FC como en TC, puede ser algo mayor porque quedan casi dos meses de invierno y las últimas semanas han mostrado un leve incremento en TC. Otra vez: si hay temporales fuertes o inundaciones los números crecen, pero no están considerados en las gráficas para ningún año porque en este todavía no se han producido eventos de gran magnitud.*

*“Otra precisión: en Montevideo, el TC ha subido en el último mes, pero en este caso se ha visto influido por el incendio que se produjo el 1° de julio en una subestación, que dejó sin luz por algunas horas a una zona de la capital densamente poblada. Esta es una contingencia extraordinaria, que escapa a la normalidad en el comportamiento de la red”.*

Se debe señalar que los valores son “promedios anuales”, lo que significa que algunas zonas del país tuvieron más cortes y sufrieron más horas de “apagón” y otras zonas menos. Para las zonas rurales, por ejemplo, el TC promedio acumulado en el año es cinco veces mayor que en las ciudades. También hay diferencias en la Frecuencia de Corte, por ejemplo, la FC es tres veces mayor en las zonas rurales que en el medio urbano. Esto se explica porque en el medio rural hay factores que inciden para que haya más fallas y los tiempos de reposición son más largos, por distancias, dificultades de acceso, cantidad de suministros, etc. También se debe considerar que en las ciudades vive el 86% de los clientes, por eso los promedios están mucho más cerca de los valores más bajos. En los **Gráficos 1 y 2** se presentan el Informe de Calidad del Servicio de UTE.

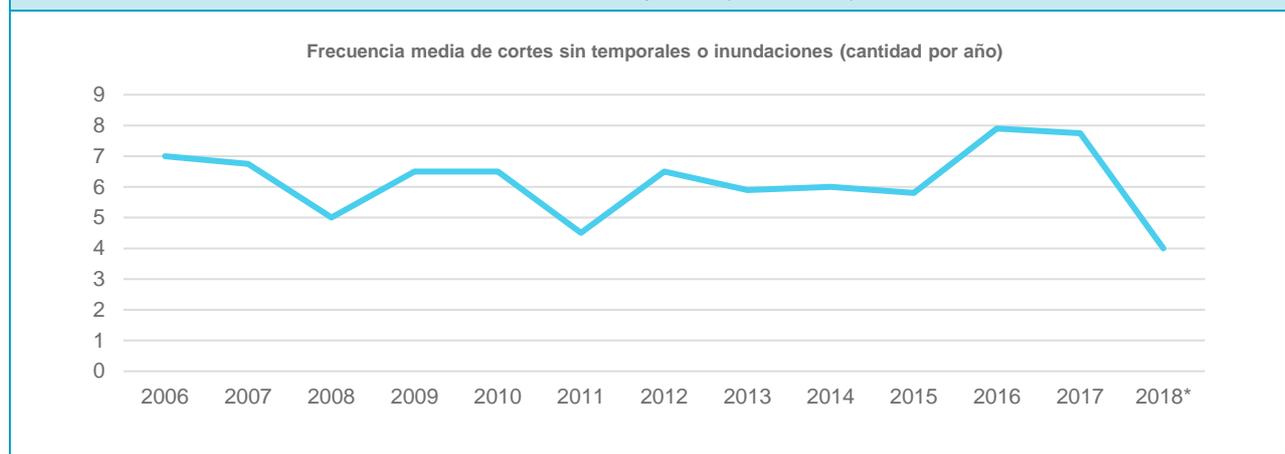
<sup>5</sup> A las 7:07am se produjo el colapso del Sistema Argentino de Interconexión (SADI) que generó un corte masivo de energía eléctrica en Argentina en todo el país y que afectó también al Uruguay y Paraguay. La Secretaría de Energía de Argentina atribuyó el desperfecto a “una falla en el sistema de transporte desde (la central hidroeléctrica de) Yacyretá.” “La falla en la red que originó el apagón a nivel nacional se originó en una conexión de transporte de electricidad entre las centrales de Yacyretá y Salto Grande, en el Litoral argentino. Esto activó las protecciones de centrales generadoras, que salieron de funcionamiento y produjeron el apagón” Información suministradas por EDESUR SA.

GRÁFICO 1. Informe de Calidad del Servicio de UTE – Horas por año (2006 – 2018)



Fuente: elaboración propia en base a los datos del reporte de UTE. URL: <https://portal.ute.com.uy/noticias/los-cortes-de-luz-mitos-y-realidades>  
 \*Los valores de 2018 son a mediados de julio proyectados linealmente a diciembre.

GRÁFICO 2. Informe de Calidad del Servicio de UTE – Cantidad por año (2006 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del reporte de UTE. URL: <https://portal.ute.com.uy/noticias/los-cortes-de-luz-mitos-y-realidades>  
 \*Los valores de 2018 son a mediados de julio proyectados linealmente a diciembre.

### Eficiencia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE<sup>6</sup> se entiende por eficiencia el grado en que la intervención generó, o es probable que genere, resultados de forma económica y oportuna. “Económica” es la conversión de insumos (fondos, habilidades, recursos naturales, tiempo, etc.) en resultados e impactos, de la forma más costo-efectiva posible, en comparación con otras alternativas factibles en el contexto.

Considerando las complejidades propias de la ejecución de proyectos de inversión pública con financiamiento internacional, se señala que el programa se ejecutó dentro del plazo previsto de 4 (cuatro) años, esto es desde diciembre de 2013 a diciembre de 2017, y en este lapso, se ejecutaron las obras e instalaciones previstas por el programa acordado entre CAF y UTE. La firma del contrato de préstamo ocurrió el 9 de diciembre de 2013, y su primera solicitud de desembolso fue el 9 de septiembre de 2014, siendo la fecha de la última solicitud el 15 de diciembre de 2017.

<sup>6</sup> CAD-OCDE (2018)

Como se menciona en secciones anteriores, la formulación del programa solo distinguió tres componentes con similar organización, y no distinguió actividades específicas para cada uno de estos componentes<sup>7</sup>. Si se quisiera comparar enfoques alternativos para obtener los mismos productos, y de esta manera, verificar si se ha adoptado el proceso más eficiente, para este caso en particular sería bastante difícil. **Los procesos más relevantes son las adquisiciones y contrataciones, y todo lo realizado ha sido ejecutado de acuerdo con el sistema normativo uruguayo; aspecto que fue verificado por los órganos encargados de la auditoría interna y externa** (realizado por Deloitte).

Asimismo, UTE opera en condiciones de monopolio, al menos en cuanto a transmisión de energía eléctrica y, sólo se podría comparar procesos de otros proyectos y programas realizados por la propia UTE y, dadas las consideraciones anteriores, las variaciones podrían explicarse por precios diferentes dependiendo de la época de los proyectos y programas utilizados en las comparaciones.

TABLA 2. Presupuesto del Programa de Fortalecimiento del Sector Energético (2012-2018)

Rubro presupuestal	Concepto	CAF	UTE	TOTAL
2.2.41	Inversiones Generales en Distribución	652.805,56	556.756,07	1.209.561,63
2.2.42	Distribución Montevideo	41.872.563,17	27.175.841,27	69.048.404,44
2.2.43	Distribución interior	154.014.773,13	81.040.426,98	235.055.200,11
2.2.44	Electrificación Rural	2.134.858,39	1.699.632,19	3.834.490,58
	Cargas Sociales	0,00	41.319.432,77	41.319.432,77
	I.V.A. asoc. Import. e I.V.A. local y Gastos de Importación	0,00	47.444.099,76	47.444.099,76
<b>SUBTOTAL</b>		<b>198.675.000,25</b>	<b>199.236.189,04</b>	<b>397.911.189,29</b>
	Comisión de Compromiso	198.675.000,00		1.325.000,00
	Otros gastos no asociados a proyecto	-0,25		
<b>TOTAL</b>		<b>200.000.000,00</b>	<b>199.236.189,04</b>	<b>399.236.189,04</b>

Fuente: elaboración propia en base al Informe Final del Programa

Dicho esto, se sigue el razonamiento contenido en el Informe Final del Programa.

El costo total estimado del programa fue de US\$397,5 millones, siendo US\$ 200 millones (50,31%) aportados por el préstamo de CAF y, US\$197,5 millones (49,69%), aportados por UTE (**Tabla 2**). No se realizaron planes operativos anuales (POA) y, en su lugar, se utilizó la “programación presupuestal”, lo que significa que el programa se monitoreo mediante su ejecución financiera.

Y, según se señala en el Informe Final (pág.13), “El cuadro de costos se corresponde básicamente con el cuadro de desembolsos, el cual fue construido considerando cada factura en su moneda de origen (pesos uruguayos, dólares americanos, etc.) convirtiéndose a dólares equivalentes a través del tipo de cambio y/o arbitrajes vigentes a fecha de pago. Teniendo en cuenta que las variaciones en el tipo de cambio y arbitrajes entre la fecha contable y la fecha de pago de cada factura no han sido significativas en el periodo, se entiende que el costo del programa podría reflejarse a través de los desembolsos realizados con cargo a fondos CAF y UTE, ascendiendo a una cifra del entorno de USD 399.236.180”.

<sup>7</sup> Las cuatro operaciones eran: CFA5100 Programa de Fortalecimiento del Sector Energético Nacional; CFA8080 Proyecto Central de Ciclo Combinado de Punta Tigre; CFA8398 Programa de Fortalecimiento del Sector Energético de Uruguay; CFA8553 Proyecto para la Construcción del Gasoducto.

Además del Informe Final, se consideraron los informes semestrales y de seguimiento del programa. Así, en el Reporte de Revisión Anual de Operaciones en Desembolso – Préstamos de Riesgo Soberano de fecha 30/06/2016, se aprueba lo realizado durante 2015. Y como se menciona en los informes semestrales realizados por UTE, el seguimiento del programa se realizaba de acuerdo con la ejecución financiera. A ese momento se había desembolsado el 61% del préstamo y había transcurrido dos años y medio de ejecución. De acuerdo con el sistema CALIOPE (Calificación de Operaciones de Riesgo Soberano), el programa estuvo calificado como de “bajo riesgo” y se ejecutó de acuerdo con lo previsto.

Las acciones de seguimiento acordadas fueron: se estableció un sistema de auditoría de las obras con el visto bueno (VoBo) del área técnica de CAF; y los estudios técnicos, al igual que los estudios ambientales y sociales finales se requerían como condición previa al inicio de las obras. Los riesgos institucionales asociados a la ejecución del programa se consideraron bajos dada la solidez técnica e institucional de UTE, así como la relación positiva que se construyó entre CAF y UTE.

Respecto de la ejecución financiera se la considera satisfactoria, ya que UTE presenta una estructura financiera y operativa sana y acorde al sector en el que se desarrolla. En cuanto a los procesos de adquisiciones, se señala que los procesos de licitación y adjudicación que se realizaron estuvieron enmarcados en las normativas legales vigentes en el país y dando cumplimiento a las condiciones relacionadas pautadas en el contrato de préstamo.

La implementación del proyecto se desarrolló de manera normal y con apego a las condiciones del Contrato de Préstamo. A la fecha, el proyecto no ha experimentado ningún contratiempo relacionado con procesos de expropiación y/o reasentamiento para imposición de faja de servidumbre, sea en el caso de la ampliación de redes de distribución y/o instalación de nuevas acometidas. Se cumplieron con los procesos de seguimiento del cumplimiento de condiciones contractuales y normativas, así como vía misiones de seguimiento en obra. Todo esto es de singular importancia, pues en proyectos y programas similares han incurrido en problemas y sobrecostos por conflictos relativos al reasentamiento involuntario

En cuanto a la sustentabilidad, UTE (el ejecutor) cuenta con la experiencia y la autonomía financiera necesaria para la fase de construcción, operación y mantenimiento del programa. Desde el punto de vista financiero, los ingresos operativos de UTE permiten sostener los gastos asociados a la operación y mantenimiento.

Se puede afirmar que el programa contó con los recursos necesarios para implementar las actividades que se previeron durante la etapa de diseño. Esto es recursos humanos, físicos y financieros, como así también, la tecnología disponible al momento de la ejecución. No hubo razón para modificar lo planificado. Los recursos financieros fueron los provistos por el préstamo de CAF y los recursos de contrapartida provistos por UTE, los recursos humanos, tanto el personal permanente de UTE que fue afectado a la ejecución del programa, como así también, servicios de consultoría contratos para el programa.

Los trámites en general siguen la normativa interna de UTE y del Estado Uruguayo, en particular en cuanto a presupuestos y adquisiciones. Excepto el límite impuesto para determinadas adquisiciones fijado en las condiciones especiales del préstamo.

### Impacto

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE<sup>8</sup> se entiende por impacto el grado en que la intervención ha generado o se espera que genere efectos de alto nivel significativos, positivos o negativos e intencionales o no intencionales.

Está claro que **el programa logró los resultados esperados, esto es, la modernización de las redes de transmisión existentes, al igual que la incorporación de nuevas redes, la automatización de los procesos de control, y la incorporación de nuevos usuarios/clientes tanto de áreas urbanas como rurales.** Desafortunadamente, no se cuenta con los valores finales respecto de la cantidad de clientes que atiende UTE como consecuencia de las acciones desarrolladas en el marco del programa.

El impacto –no comprobado por este estudio– es el incremento en el nivel de confiabilidad del Sistema Energético Uruguayo. Como pudimos advertir mediante el índice de evaluabilidad, los problemas hallados en términos de diseño y planificación de la evaluación imposibilitaron medir el impacto. No se identificó la localización específica del programa y tampoco se identificó y caracterizó a la población objetivo. No se realizó una línea de base y tampoco se identificaron indicadores pertinentes para medir los efectos en los beneficiarios. En general, no se diseñó ni presupuestó una estrategia sistemática para poder medir los efectos del programa a pesar de los esfuerzos encontrados en UTE.

Quizás el tema crucial que haya tenido que abordar UTE a lo largo de su historia es que Uruguay no cuenta con reservas fósiles de gas y petróleo. Así, la generación de energía eléctrica –al momento del programa– dependía mayoritariamente de las condiciones hídricas de los diversos ríos, la central hidroeléctrica de Salto Grande, emprendimiento binacional de Uruguay con Argentina, y los diversos aprovechamientos sobre los ríos interiores del país. El resto del suministro provenía de importaciones de energía de Argentina y Brasil.

En los últimos años, Uruguay avanzó significativamente en la diversificación de su matriz energética y, en particular, a través de la incorporación de la generación a partir de fuentes de energías renovables. Y para que el sistema opere normalmente y se logre el suministro de energía, la generación debe llegar a los puntos de consumo, y para esto es necesario contar con la transmisión y la distribución de la energía eléctrica. Estas últimas son la contribución del programa, y es un rubro de inversión de la empresa que debe continuar, pues la demanda de energía eléctrica es creciente en el mundo moderno, al igual que el crecimiento vegetativo de la población.

### Sustentabilidad

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE<sup>9</sup> se entiende por sustentabilidad el grado en que los beneficios netos de la intervención continúan en la actualidad, o es probable que continúen en el futuro.

Desde el punto de vista financiero, las tarifas eléctricas que percibe UTE las fija el gobierno nacional de Uruguay a solicitud de la empresa, y estas tarifas cubren los gastos de inversión, operación y mantenimiento del sistema eléctrico. A todo esto, se le debe adicionar el hecho que UTE cuenta con un plantel de recursos humanos, materiales y tecnológicos que permite realizar el mantenimiento preventivo y correctivo, por lo cual es esperable que los desperfectos sean previstos o inmediatamente subsanados.

Además, como parte de su gestión y de acuerdo con el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, UTE realiza permanentemente el seguimiento de la calidad del

<sup>8</sup> CAD-OCDE (2018)

<sup>9</sup> CAD-OCDE (2018)

servicio de suministro de electricidad que reciben los clientes. UTE evalúa la continuidad del suministro mediante índices adoptados por la CIER (Comisión de Integración Energética Regional), entre estos el TC: tiempo total de interrupción por cliente, esto es el indicador del tiempo que, en promedio, un cliente perteneciente a una zona determinada queda privado del suministro de energía eléctrica en un período considerado.

Es obligación de UTE distribuir la energía eléctrica con un nivel de calidad satisfactorio conforme a las disposiciones del Reglamento de Distribución y al Reglamento de calidad del Servicio de Distribución. El organismo de control es URSEA (Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua). Por su parte, UTE tiene la obligación de realizar las campañas de relevamiento de información y determinación de los indicadores que se definan en el Reglamento de Calidad del Servicio de Distribución (frecuencia, duración y nivel de falla del servicio, entre otros) poniéndolos a disposición del Regulador. Cuenta con un área de mantenimiento preventivo, pues no se le está permitido cortar el suministro de energía, lo que es independiente del área de mantenimiento correctivo. El incumplimiento de estos estándares da lugar a compensaciones o resarcimiento económicos por parte de UTE, los cálculos y montos son definidos por URSEA.

Todos estos argumentos llevan a afirmar que **la sustentabilidad de los resultados e impactos logrados están contempladas en las reglamentaciones que regulan el accionar de UTE.**

### Calidad de los procesos (GDI)

Para evaluar los procesos de diseño e implementación del programa e identificar los factores que afectaron la calidad en relación con los criterios considerados, se analizaron los actores, el contexto y el proyecto, de acuerdo al enfoque propuesto por Global Delivery Initiative (GDI).

#### Actores

Con el objetivo de evaluar la calidad de la intervención e implementación del programa, se llevó a cabo un análisis de los actores que intervinieron en las distintas etapas, en términos de la capacidad organizacional, el compromiso y la coordinación, siguiendo los criterios del enfoque GDI. En primer lugar, se realizó un mapa de actores, identificando los actores clave y sus funciones en el programa a través del análisis de los documentos provistos por CAF.

TABLA 3. Mapa de actores (2012-2018)

Organismos y actores que intervinieron en el programa	Cargo y Funciones
Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)	Empresa Pública de Energía de Uruguay - Organismo ejecutor, supervisión y gestión ambiental
Deloitte	Empresa particular de auditoría – Auditoría del Programa
Ejecutivo CAF	Ejecutivo Principal (CAF) - Implementación del Programa
Ejecutiva CAF	Ejecutiva Principal de Proyectos Sociales (CAF) - Diseño del Programa
Ejecutivo CAF	Ejecutivo Principal VDS (CAF) - Revisión de estados contables del Programa
Director CAF	Director de Sostenibilidad, Inclusión y Cambio Climático (CAF) – Diseño del Programa

Fuente: elaboración propia.

Luego, se realizaron entrevistas en profundidad con el objetivo de reconocer diferentes aspectos que pudieran haber afectado la capacidad y la coordinación de los actores, y, por lo tanto, el desenvolvimiento del programa. En general, podemos decir que no se encontraron inconvenientes o irregularidades y, en términos contextuales, tampoco se encontraron factores económicos, sociales y políticos que hayan afectado el desenvolvimiento del programa. Esto fue ratificado, a su vez, a partir de las entrevistas realizadas al revisor de los estados contables y al encargado de la formulación y seguimiento de la implementación del programa, quienes reconocieron que el programa se realizó sin mayores obstáculos.

Cabe destacar, que la coordinación de la ejecución, la supervisión de las obras y el seguimiento de los desembolsos y rendiciones de cuenta estuvieron a cargo de la estructura permanente de la Administración Nacional de UTE

#### Organismo Ejecutor

La centralización de tareas a cargo de UTE resultó en una positiva simplificación de procesos, teniendo en cuenta las diferentes complejidades que pudieran haber surgido en términos de compromiso y coordinación de los actores, así como en la continuidad operativa del programa a lo largo de todo el proceso de ejecución. Asimismo, en términos de capacidades, durante la evaluación ex ante se reconoce las fortalezas institucionales de UTE para llevar adelante la supervisión de las obras y desembolsos; intervención que puede identificarse a partir de los Informes Semestrales documentados.

A continuación, se realiza un análisis de los actores por dimensión, siguiendo los criterios del enfoque GDI: *Capacidad Organizacional, Compromiso y Coordinación*.

#### Capacidad Organizacional

Se considera que las personas que intervinieron en la ejecución del programa son plenamente competentes para realizar todas las actividades inherentes a la ejecución de un programa de estas características.

Durante la evaluación ex ante se identificaron las fortalezas de UTE; razón por la cual no fue necesaria la creación de una unidad ejecutora ad-hoc para este programa, sino que, por el contrario, fue la estructura permanente de UTE la que tuvo a su cargo la coordinación de la ejecución, la supervisión de las obras y todo lo relativo a desembolsos y rendición de cuentas. Asimismo, durante la evaluación ex ante se revisó y dictaminó respecto del marco normativo y de procedimientos de UTE, al igual del Estado Uruguayo. Los reportes de las visitas de seguimiento, al igual que en los Informes Semestrales dan cuenta de la solvencia del equipo y sus sistemas de seguimiento financiero; y dado que UTE es una empresa estatal dispone de autarquía para gestionar sus actividades y de acuerdo con su estatuto estaba facultada para gestionar el programa.

#### Compromiso

Tanto a partir de la entrevista realizada al equipo de ejecución de UTE como a la documentación respaldatoria del programa se desprende que su equipo de ejecución desarrolló cabalmente sus tareas y ejerció sus mandatos y compromisos con la institución y el programa.

De igual manera, del documento del programa se desprende que la identificación del problema a resolver (accesibilidad y calidad del suministro de energía eléctrica a través de la red pública) fue ampliamente apoyado por las autoridades gubernamentales, el préstamo fue realizado con garantía soberana y no hubo asociaciones de usuarios del servicio que se opusieran a las acciones del programa.

#### Coordinación

Si bien al momento en que se ejecutó esta operación no existía la obligatoriedad de un Manual Operativo del Programa, el equipo de UTE trabajó y desarrolló las actividades del programa siguiendo los procedimientos internos de la empresa y de común acuerdo con la supervisión del programa a cargo de CAF. Inclusive, se facilitó al Ejecutivo encargado de la Administración del Programa por parte de CAF, el acceso a los sistemas geo referenciados de UTE de modo de hacer seguimiento a la continuidad de las obras.

#### Contexto

El contexto se encuentra subdividido a partir de las características sociales, económicas, políticas, ambientales y regulatorias en las que se implementó la intervención (GDI).

#### Social

En términos sociales, la ejecución del programa transcurrió sin inconvenientes con respecto a factores tales como inestabilidad social, criminalidad y violencia o conflictos armados propios de Uruguay.

#### Económico

La situación macroeconómica de Uruguay fue relativamente estable durante la ejecución del programa, el cual no resultó afectado por inflación y otras distorsiones de precios. La inestabilidad cambiaria tampoco fue un factor de peso considerando que Uruguay adquiere muchos bienes e insumos en el exterior. Las empresas contratistas cumplieron sus encomiendas sin mayores dificultades y esto se evidencia en la ausencia de ajuste de precios a los contratos y adendas debido a mayores plazos de ejecución.

#### Político

La situación política también fue estable durante la implementación y no hubo afectación del programa por cambios en las autoridades gubernamentales. El programa, si bien tuvo inicialmente una extensión de plazo para la firma del contrato y consiguientemente, extensión de plazo para el primer desembolsos y el informe semestral, luego de esta demora inicial no hubo ninguna otra incidencia.

#### Ambiental

Desde el punto de vista ambiental, la ejecución del proyecto se desarrolló sin inconvenientes. En algún caso, hubo alguna demora en la presentación de certificaciones relativas al cuidado del medio ambiente pero no fueron significativas. Tampoco la geografía del país dificultó la ejecución del programa.

#### Institucional y regulatorio

El programa no fue afectado por situaciones de corrupción en cualquiera de sus formas, se caracterizó por un alto nivel de transparencia, y niveles adecuados de rendición de cuentas. De igual manera, las actividades que desarrolló UTE y las que fueron realizadas en el marco del programa, se inscriben dentro del marco regulatorio definido por la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) de Uruguay. Por lo tanto, no se identificaron problemas de ningún tipo en cuanto a aspectos institucionales y marco regulatorio.

#### Proyecto

Finalmente, se analizan las características propias del programa con respecto al diseño, financiamiento, disponibilidad y calidad de los datos generados.

#### Diseño

Con el objetivo de determinar las posibilidades, alcance y limitaciones de evaluación del programa a partir de un análisis riguroso del diseño y planificación del mismo, CIPPEC aborda las evaluaciones que realiza a través de un índice evaluabilidad construido por la institución (Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N. y Arena,

E., 2020). La mirada de la evaluabilidad busca entender en qué grado un programa o proyecto está en condiciones de proveer una evaluación efectiva.

El índice está compuesto por cuatro dimensiones y cada una de ellas contiene un conjunto de preguntas que la operacionalizan y reflejan el grado de avance del programa. La primera dimensión es “Calidad del diseño y la planificación”. Esta dimensión se refiere a la formalidad y completitud con la que se diseñó una política y da cuenta de aspectos como la presencia de un diagnóstico, la definición de objetivos y la calidad de estos componentes. La segunda dimensión es la “Calidad del sistema de monitoreo e información” y se refiere al sistema de monitoreo e información de la política, que contempla los procesos de recolección de información y el tipo de indicadores con los que se cuenta para la política. La tercera dimensión es la “Calidad de la estrategia de evaluación” e indaga sobre la presencia de planes de evaluación o evaluaciones ya realizadas y la calidad del proceso en sí, en cuanto a la incorporación de aprendizajes y la difusión de resultados. Por último, la dimensión de “Recursos” cubre la presencia y suficiencia de recursos destinados a los sistemas de monitoreo y evaluación de la política. El programa obtuvo un puntaje promedio de 34% en el índice de evaluabilidad, en la **Tabla 4** se encuentran el puntaje de cada dimensión del índice.

ítem	Porcentaje
Calidad del diseño y planificación de la intervención	50%
Calidad del sistema de monitoreo e información	62%
Calidad de la estrategia de evaluación	22%
Recursos destinados a la evaluación	0%

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la primera dimensión, calidad del diseño y planificación de la intervención, si bien existe cierto diagnóstico del aumento en la demanda de energía, no se definieron claramente los problemas y las causas. Tampoco se realizó una teoría del cambio<sup>10</sup>.

Aun así, los objetivos se encuentran explicitados claramente y no presentan complejidad: “Mejorar la calidad del servicio, aumentar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Uruguayo, disminuir los cortes del servicio eléctrico, y cumplir con los requerimientos del Ente Regulador. Asimismo, el programa busca la conexión de nuevos clientes a la red eléctrica, tanto a nivel urbano como rural”. El objetivo de mejorar la transmisión del sector eléctrico también servía a otro objetivo de UTE (no contemplado por el programa), el de disponer del sistema de transmisión eléctrica en excelentes condiciones para la reconversión de la matriz energética del país. Resulta claro que UTE se comprometió a partir de los objetivos planificados y no se considera que haya habido una sobreestimación o una subestimación de los objetivos.

No se definieron metas cuantitativas ni cualitativas, aunque sí presenta una enunciación del total de obras a realizar: 7.000 obras a nivel nacional, dentro de las cuales, 4.700 solicitudes de suministro, 1.800 obras de mejora de la red, y 500 obras para atender pequeños reclamos.

<sup>10</sup> El equipo de evaluación elaboró de manera ex post la teoría del cambio subyacente en la formulación del programa. La intención fue identificar la cadena de causalidad, identificar la manera en que las actividades realizadas permitirían lograr los cambios/resultados esperados.

Se indica que la intervención tiene lugar en Montevideo y en zonas rurales y urbanas, pero no se identifica ni el perfil ni la cantidad de beneficiarios resultantes con la implementación del programa. En la etapa de formulación del programa no se identificaron factores de riesgo que hubieran podido incidir sobre la efectividad de la intervención.

En la segunda dimensión, calidad del sistema de monitoreo e información, se realizan informes de seguimiento con indicadores centrados en el estado de avance y financiero del programa, pero no se definieron indicadores para recopilar información sobre la intervención, así como tampoco una matriz de monitoreo. No hay datos sobre indicadores de impacto; solo se encuentran la cantidad de obras distribuidas por región que se refieren más bien a indicadores de resultados. En general, no existe una matriz que posibilite evaluar el desempeño del programa, la calidad y/o efectividad de las intervenciones. No se define qué tipo de evaluación se espera realizar más allá de las evaluaciones ambientales y, por lo tanto, tampoco se recopilan los datos necesarios. En términos de recursos, no se define explícitamente el monto de financiamiento destinado a evaluación y no hay datos de los recursos asignados para el sistema de monitoreo y evaluación.

#### Financiamiento

El programa tuvo una revisión de los procesos de adquisiciones y no se encontraron problemas. A su vez, se realizó una auditoría externa independiente contratada con recursos del financiamiento, que arrojó que la gestión financiera fue ordenada y la auditoría contable financiera no dio cuentas de errores o dificultades.

Tampoco se evidenció problemas presupuestarios, comunes en los programas ejecutados por las entidades de los distintos gobiernos. En este caso se trata de una empresa del Estado que goza de autarquía y dispone de su propio presupuesto, razón por la cual no hubo problemas de asignaciones y partidas presupuestarias. A partir de la revisión de los Informes Semestrales, se puede afirmar que UTE fue absolutamente transparente en cuanto a su presupuesto y ejecución presupuestaria.

#### Datos

Si bien no se especificaron indicadores para medir el avance en la ejecución del programa, ni líneas de base de indicadores ni metas del programa, se realizó un esfuerzo de seguimiento y se seleccionaron al azar algunas obras para revisar su desarrollo y ejecución. Si bien no debe considerarse como un sistema de monitoreo, es un esfuerzo que se realizó para verificar el cumplimiento sobre un universo muy grande de obras, constituyéndose como una alternativa ante la incapacidad de hacerle seguimiento a todas las obras. Esta acción se verificó durante la reunión mantenida en diciembre entre los equipos de CAF, UTE y CIPPEC.

## Síntesis de hallazgos y recomendaciones

### Hallazgos

Con relación a la calidad de la intervención vales la pena señalar que el **Programa de fortalecimiento del sector energético de Uruguay** fue:

- Exitoso en términos de implementación tendiente al logro del ODS 7 Energía asequible y no contaminante y sus metas para 2030<sup>11</sup>: 7.01 garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos; 7.b ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios de energía modernos

<sup>11</sup> <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/objetivos-de-desarrollo-sostenible/energ%C3%ADa-asequible-y-no-contaminante>

y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo.

- Pertinente y sensible a las necesidades y prioridades establecidas por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y los ODS adoptados por Uruguay. Cabe señalar que, la red nacional de transmisión de Uruguay, además de vincular al parque generador con los puntos de consumo, permite la interconexión con los sistemas vecinos (Argentina y Brasil). La infraestructura instalada permite atender a una demanda de 1.317.252 clientes, de los cuales 88% se encuentran en zonas urbanas.
- Respecto al criterio de eficacia, si bien no se contó con suficiente información para elaborar indicadores cuantitativos en las entrevistas, se mencionó que el programa cumplió con el objetivo de mejorar la calidad del servicio.
- En cuanto a la eficiencia, el programa se ejecutó dentro del plazo previsto y sus procesos más importantes, como adquisiciones y contrataciones, fueron realizados en el marco de la normativa uruguaya.
- En referencia al criterio de impacto, el mismo diseño del proyecto impide hallarlos, ya que no se definieron indicadores para medir los efectos e impactos sociales de más largo plazo y tampoco una matriz que permita evaluar el desempeño del programa.
- Finalmente, el criterio de sustentabilidad se verifica en la medida en que UTE es una empresa estatal que posee funcionarios capacitados y cumple con estándares asociados al [Reglamento de Calidad del Servicio de Distribución](#).

Con relación a los factores que afectaron la calidad vale la pena destacar que:

- Se formuló como un proyecto sin objetivos de desarrollo específicos o impactos previsto para las poblaciones beneficiadas, por lo que no se pudo verificar el impacto logrado en términos de desarrollo sobre las poblaciones beneficiadas. Esta situación se debe centralmente a la inexistencia de un sistema de monitoreo y evaluación sistemática que recogiera esta información. De acuerdo con los principales documentos revisados, entre estos el Anexo B al Contrato de Préstamo y el Informe para el Comité de Préstamo e Inversiones, no se encuentra en ninguna parte la identificación de los beneficiarios, el perfil de estos o su caracterización socioeconómica. Ambos documentos definen el área geográfica de ejecución del programa como el Departamento Montevideo, el interior del país, y la zona rural, por lo que tampoco se encuentra la localización específica.
- La documentación del programa describe con suficiente grado de detalle la situación del sistema eléctrico de Uruguay. En particular la generación, la composición de la matriz energética, analiza el mercado eléctrico de Uruguay, su nivel de dependencia de las importaciones de energía de Argentina y Brasil, pero no se adentra en términos de un diagnóstico del servicio de transmisión y distribución eléctrica<sup>12</sup> y en cuanto a las acciones que se desarrollarán en el marco del programa.
- La elevada capacidad de ejecución de proyectos de UTE Uruguay fue un factor clave y determinante para el logro de los objetivos con la calidad demandada y en los tiempos previstos.

<sup>12</sup> En algunos países la transmisión y distribución de energía eléctrica se encuentran a cargo de distintos operadores. En particular la distribución puede llegar a presentar algún grado de atomización, no es el caso de Uruguay.

TABLA 5. Desafíos identificaos en clave GDI

Fases	Desafíos	GDI – Nivel 1	GDI – Nivel 2	GDI – Nivel 3	DAC - OCDE
Implementación	El incipiente sistemas de M&E desarrollado no es suficiente para un seguimiento cabal del proyecto	Proyecto	Datos y monitoreo	Indicadores	No aplica
Evaluación	Por la irrupción del COVID-19 se generó la imposibilidad de visitar sitios claves del programa, y tomar contacto con funcionarios y beneficiarios.	Contexto	Respuestas a desastres y emergencias	Epidemia	No aplica
Evaluación	Reticencia a participar en la evaluación por parte de los funcionarios (entrevistas en profundidad)	Actores	Compromiso y liderazgo	Falta de compromiso	No aplica
Evaluación	La distancia entre el cierre del proyecto y la evaluación ex post produjo que los entrevistados no recordaran detalles de la operación o se encuentran en otras áreas.	Actores	Compromiso y liderazgo	Cambio de prioridades	No aplica
Evaluación	El contacto con el Organismo Ejecutor no aportó evidencia que modifique los resultados de la evaluación	Actores	Coordinación y participación	Participación de los interesados	No aplica
Evaluación	La relación entre los componentes del programa y los resultados de desarrollo esperados no es explícita	Proyecto	Diseño del proyecto		No aplica
Evaluación	Dificultad para observar los criterios DAC-OCDE	Proyecto	Diseño del proyecto		No aplica
Evaluación	El diseño no contó con indicadores y una línea de base que facilitara la evaluación ex post	Proyecto	Datos y monitoreo	Indicadores	No aplica
Evaluación	No hay caracterización de beneficiarios ni de resultados esperados del programa	Proyecto	Datos y monitoreo	Indicadores	No aplica
Evaluación	Al no haber indicadores del proyecto se trabajó con datos secundarios sobre la calidad del servicio eléctrico	Proyecto	Datos y monitoreo	Indicadores	No aplica

## Recomendaciones

A continuación, se mencionan algunas recomendaciones asociadas a dimensiones de orden sustantivas (OCDE) y procesuales (GDI): i) el diseño del proyecto; ii) la cultura organizacional; y, iii) la integración del monitoreo con la evaluación.

### Asociadas a la eficiencia

- **Aumentar la coordinación sectorial.** Teniendo en cuenta la trayectoria y capacidad de implementación de proyectos energéticos de UTE Uruguay se podría evaluar y proponer la posibilidad de una cooperación horizontal de UTE con otros organismos ejecutores en proyectos CAF del sector energía para apoyar la gestión de programas comparables en la región.

### Asociadas al impacto

- **Incluir diseños de impacto.** Si las evaluaciones ex post de las operaciones incluyen los criterios OCDE sobre impacto resulta fundamental garantizar la aplicabilidad de esos diseños desde la concepción del programa. Asegurar el levantamiento de líneas de base en las poblaciones que se consideran beneficiarias es fundamental para obtener métricas confiables.

#### Asociadas al diseño del proyecto

- **Garantizar la calidad de diseño.** Revisar el contenido de los documentos de programa a ser considerados por el Comité de Préstamos e Inversiones con Riesgo Soberano, pues se notó la ausencia de datos básicos que son imprescindibles para realizar las evaluaciones, por ejemplo, el dato relativo a la identificación de los beneficiarios del programa. **Sería recomendable que en futuros proyectos se incluyan datos críticos para realizar evaluaciones ex post.**
- **Aumentar la evaluabilidad.** Asimismo, nos permitimos sugerir que, en las decisiones asociadas al diseño de evaluaciones, se trate de mantener un criterio pragmático procurando que el método se adecue al contexto operativo y a la información que exista del proyecto. Existen muchos métodos en las ciencias sociales, pero el mejor método es aquel que se puede utilizar sin recurrir a soluciones artificiosas.

#### Asociadas a la integración entre monitoreo y evaluación

- **Acordar indicadores.** Se observó que el ejecutor UTE debía presentar “informes semestrales” dando cuenta de los avances en la ejecución del programa, en este caso las fechas establecidas fueron el 30 de junio y 31 de diciembre de cada año. Al igual que debía presentar un Informe Final. **Estos dos tipos de informes, semestrales y final, podrían ser excelentes oportunidades para acordar la información adicional a brindar a los efectos de una evaluación ex post.** Por ejemplo:
- Un indicador que hubiera sido de gran utilidad para corroborar el cumplimiento del objetivo es la cantidad de estaciones de distribución telecontroladas y la cantidad de puntos de maniobras telecontrolados. Siempre considerando los valores en términos absolutos y relativos de la situación sin proyecto y la situación una vez concluida la etapa de inversión; es decir, con las nuevas instalaciones en operación.
- Asimismo, otro indicador para corroborar el cumplimiento del objetivo hubiera sido la automatización del control de la red. Esto es, considerar el punto de partida (sin proyecto) si es que hubiera habido alguno y la cantidad y ubicación de las secciones de la red con control automatizado al finalizar el programa.

#### Asociadas a la contribución de CAF en programas de desarrollo

- **Asistir técnicamente.** Resulta clave el acompañamiento técnico de CAF en las etapas de diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de programas con financiamiento. Esto permitirá: a) aumentar los niveles de calidad de los procesos de gestión; b) mejorar el desarrollo de capacidades técnicas en los países de la región que se financian y c) aumentar el volumen y calidad de información que puede sintetizar CAF para fortalecer su estrategia de gestión del conocimiento. Se sugiere discutir una estrategia de acompañamiento más cercana a los organismos ejecutores.
- **Difundir los beneficios de evaluar.** Durante las entrevistas realizadas para la evaluación de este programa, y de otros programas de CAF, nos enfrentamos con una fuerte reticencia a colaborar por parte de gran cantidad de colegas. Muy pocas personas apoyaron plenamente el desarrollo de la evaluación. En ese sentido, un aspecto inherente a las evaluaciones, y donde se amerita que se invierta más esfuerzo, es **concienciar a los ejecutivos de CAF que la evaluación es un saber y práctica útil, para mejorar los productos, actividades y su contribución al desarrollo de la organización.**
- **Gestionar riesgos.** Respecto de la exposición de CAF: Como mitigante ante posibles riesgos reputacionales, es importante realizar un seguimiento oportuno a la ejecución de las obras, de manera que se pueda conocer ex ante posibles

resultados e impactos causados por la inversión de CAF y proponer acciones correctivas o mitigantes en caso de que sea necesario.

## Bibliografía

Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N. y Arena, E. (2020). *La evaluabilidad de los programas sociales en Argentina*. Documento de Trabajo N°192. Buenos Aires: CIPPEC.

Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

OECD DAC. (2019). *Better criteria for better evaluation. Revised evaluation criteria definitions and principles for use*. URL: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-criteria-flyer-2020.pdf>

OECD DAC. (2018). *Evaluation Criteria: summary of consultation responses*. URL: [https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/DAC-Criteria/ConsultationReport\\_EvaluationCriteria.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/DAC-Criteria/ConsultationReport_EvaluationCriteria.pdf)

OECD DAC. (2010). *Quality standards for development evaluation*. Disponible en: <https://www.oecd.org/development/evaluation/qualitystandards.pdf>

Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). (2012). Ministerio de Economía y Finanzas, Perú y Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). *Pautas Generales para la Evaluación Ex Post de Proyectos de Inversión Pública*. Perú. Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/Evaluacion\\_ExPost/InstrumentosMetodologicos/PAUTAS\\_GENERALES\\_EVAL\\_EX\\_POST.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Evaluacion_ExPost/InstrumentosMetodologicos/PAUTAS_GENERALES_EVAL_EX_POST.pdf)

## Anexo I – Ficha del Programa

TABLA 6. Programa de Fortalecimiento del Sector Energético (2012-2018)

País	Uruguay
Código de Operación	CFA 8398
Monto del préstamo	US\$ 200 millones
Plazo del préstamo	2012-2018
Plazo de ejecución real del préstamo	2012-2018
Localización	Montevideo, y zonas rurales y urbanas del Interior
Dependencia	MIEN
Unidad Ejecutora	UTE (Administración de Usinas y Transmisiones eléctrica)
Objetivo	El programa tiene por objetivo aumentar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Uruguayo y mejorar la calidad del servicio de más de un millón de clientes en varias regiones, disminuir los cortes del servicio eléctrico y cumplir con los requerimientos del Ente Regulador, buscando la conexión de nuevos clientes a la red, tanto a nivel urbano como rural.
Componentes	<p><b>1. Proyecto Distribución Interior.</b> Comprende las obras necesarias para la conexión de nuevos clientes, la ampliación y sustitución de aquellas instalaciones de las redes de BT y MT en todo el país. Asimismo, también consideró las obras de infraestructura y montajes en las redes de 60 kV y 30 kV (en particular el plan específico de Infraestructura Rural).</p> <p><b>2. Proyecto Distribución Montevideo.</b> Comprende las obras civiles y el montaje de instalaciones eléctricas correspondientes a las redes de 30 kV, 22 kV, 6 kV, 400 V y 220 V del sistema de distribución de energía eléctrica en el departamento de Montevideo.</p> <p><b>3. Electrificación Rural.</b> Se inscribe dentro de la política de la Administración de alcanzar técnicamente el 100% de cobertura, e incluyó la expansión de líneas de MT y BT, así como las subestaciones aéreas necesarias para las conexiones de nuevos clientes rurales</p> <p><b>4. Inversiones Generales de Distribución.</b> Comprende la compra de materiales de almacén, máquinas y maquinarias, herramientas, mobiliario y equipamiento de oficina, transformadores, etc.</p>

Fuente: elaboración propia.

## Anexo II - Enfoque de la evaluación

### Propósito de la evaluación

Con el objeto de profundizar el aprendizaje derivado de la ejecución de proyectos financiados para retroalimentar mejores prácticas en la implementación de futuras operaciones de crédito, CAF se ha propuesto realizar un conjunto de evaluaciones ex post. La evaluación ex post de proyectos busca realizar una recolección y análisis sistemático de evidencias con el propósito de mejorar el entendimiento del objetivo evaluado, así como tener la capacidad de emitir opiniones respecto a la calidad de este. La evaluación ex post de los proyectos “Programa de obras múltiples en municipios del Norte Grande” (Argentina), “Programa de desarrollo turístico PRODETUR en Fortaleza” (Brasil), “Programa de desarrollo de recursos físicos educativos” (Argentina) y “Programa de fortalecimiento del sector eléctrico” (Uruguay) es implementada de manera externa por CIPPEC durante 2021.

En este marco la evaluación se propone, en primer lugar, recolectar información y sistematizar las experiencias derivadas de la ejecución del programa para valorar la calidad de su implementación y relevar las principales fortalezas y debilidades. En segundo lugar, analizar sus resultados y sus potenciales impactos sociales, económicos y ambientales sobre el desarrollo en los países beneficiarios. Finalmente, se busca brindar recomendaciones de mejora en la implementación de futuras operaciones de crédito.

### Diseño y metodología de la evaluación

A los fines de este proyecto, la evaluación ex post se define como una evaluación objetiva y sistemática sobre un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o está en la fase posterior a la inversión (Sistema Nacional de Inversión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú y Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2012.). El objetivo es determinar la pertinencia, eficiencia, efectividad, impacto y la sustentabilidad a la luz de los objetivos específicos que se plantearon en la preinversión. Una evaluación ex post debe proveer información útil y verosímil. Es una herramienta de aprendizaje y de gerencia para mejorar los procesos de análisis, planificación y ejecución de proyectos, así como la toma de decisiones.

La evaluación ex post de proyectos busca realizar una recolección y análisis sistemático de evidencias con el propósito de mejorar el entendimiento del objetivo evaluado, así como tener la capacidad de emitir opiniones respecto a la calidad del mismo.

Para realizar las evaluaciones ex post se utiliza un marco metodológico con dos dimensiones de análisis: la calidad de las intervenciones y los factores que influyen sobre la calidad. Se busca entonces:

- Determinar la calidad de las intervenciones por medio de la valoración de los resultados de desarrollo conseguidos, en función de los criterios establecidos por CAD-OCDE: i) pertinencia, ii) eficacia, iii) eficiencia, iv) impacto, y v) sustentabilidad.
- Identificar los factores que influyen en la calidad: desafíos de implementación de acuerdo con el enfoque propuesto por Global Delivery Initiative (GDI): i) actores, ii) contexto, iii) características del proyecto y iv) evaluabilidad (CIPPEC).
- Analizar la contribución de CAF al logro de los resultados de desarrollo.

La calidad de las intervenciones se analizará a partir de una serie de criterios de evaluación de programas que apoyan el desarrollo que fueron establecidos por la Red de Evaluación del Desarrollo (EvalNet) del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El grado en que cada uno de estos criterios es alcanzado permite valorar

la intervención en términos de su calidad. Las intervenciones pertinentes, eficaces, eficientes, sustentables y que generan cambios positivos y relevantes sobre las poblaciones beneficiarias son sin dudas valoradas positivamente.

Sin embargo, una evaluación basada exclusivamente en el análisis de los criterios de calidad no permite entender los procesos que hicieron posible o no alcanzar una intervención con esas características. De esta manera, resulta fundamental analizar cómo es el proceso de implementación de la intervención. La Global Delivery Initiative propone una matriz de análisis de los desafíos para el cumplimiento y logro de los objetivos de política estructurada en tres dimensiones: i) actores, ii) contexto y iii) características del proyecto.

## Criterios y preguntas de la evaluación

A continuación, se presentan los criterios para evaluar la calidad de las intervenciones y las dimensiones para analizar los procesos definiendo en cada caso las preguntas de evaluación y los métodos de recolección de información.

### Criterios para evaluar la calidad

Los criterios definidos por CAD-OECD son: i) pertinencia, ii) eficacia, iii) eficiencia, iv) impacto y v) sustentabilidad (CAD OCDE. 2019). Cada uno de estos criterios plantea preguntas precisas sobre el objeto evaluado que se detallan en la tabla que sigue (**Tabla 7**) y que se utilizaron como guía para realizar la evaluación.

TABLA 7. Criterios para evaluar calidad definidos por CAD-OCDE

Criterio	Preguntas
1. Pertinencia	¿La intervención es sensible a las necesidades y prioridades de los actores y a las características del contexto?
2. Eficacia	¿Cuáles fueron los efectos directos generados por la provisión de bienes y servicios de la intervención? ¿Se lograron los objetivos planeados en su diseño?
3. Eficiencia	¿La intervención hizo un uso razonable de los insumos disponibles para lograr los objetivos planeados en su diseño en el tiempo estimado y de forma económica?
4. Impacto	¿Cuáles son los efectos de “alto nivel” (significativos, de largo plazo y de mayor alcance) que generó la intervención sobre la población beneficiaria? ¿Hubo efectos no esperados, positivos o negativos?
5. Sustentabilidad	¿La intervención pudo desarrollar las capacidades necesarias para garantizar la perdurabilidad y sustentabilidad de los beneficios?

Fuente: elaboración propia en base a DAC-OECD

A continuación, se desarrollan los criterios de evaluación propuestos.

### 1. Pertinencia

#### Definición CAD-OCDE

El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, políticas y prioridades globales, del país, de los beneficiarios y de los socios/instituciones, y continúan haciéndolo si las circunstancias cambian.

### Objetivo

El análisis de pertinencia se propone establecer si el programa ha sido planificado de acuerdo con la política sectorial, el contexto regional y local, y respondiendo a las necesidades principales de los beneficiarios. Para ello se deberá considerar si se tuvieron en cuenta al momento de diseñar e implementar la intervención las necesidades y prioridades de los actores involucrados (es decir, si hubo instancias de participación, consulta y elaboración de un diagnóstico del problema), sus capacidades organizacionales y las características del contexto y si la respuesta brindada fue adecuada.

### Preguntas de evaluación

- Relevancia dentro de las políticas y prioridades del sector

¿El objetivo central es válido dentro del marco de las políticas y prioridades del sector?

¿Cómo se enmarca en los lineamientos de política sectorial, los planes de desarrollo y el programa multianual de inversión pública, en el contexto nacional, regional y local?

¿Se dieron cambios de políticas y prioridades desde que se inició el programa?

- Respuesta a las necesidades y prioridades de los beneficiarios

¿Los objetivos y el diseño de la intervención (teoría de cambio, modalidad de implementación) respondieron a las necesidades y prioridades de los actores involucrados?

¿Los beneficiarios directos de la intervención están satisfechos con los bienes y servicios provistos?

- Consistencia interna y externa de la estrategia de intervención

¿Las actividades y productos del programa son consistentes con el objetivo central y con los fines del programa?

¿Los objetivos y el diseño de la intervención (teoría de cambio, modalidad de implementación) respondieron a las capacidades organizacionales de los actores involucrados?

¿Los objetivos y el diseño de la intervención (teoría de cambio, modalidad de implementación) fueron adecuados a las características (sociales, económicas, políticas, ambientales e institucionales) del contexto?

¿La alternativa fue seleccionada basándose en supuestos bien fundamentados? ¿Se exploraron otras alternativas? ¿Era posible aplicar otra estrategia?

¿La intervención ha sido sensible a los cambios ocurridos en el contexto o en las necesidades y prioridades de los actores involucrados?

### Métodos de análisis y recolección de información

Para responder a las preguntas planteadas en este criterio deberá realizarse un análisis del diagnóstico sobre el cual se basó el diseño del programa, así como de la teoría de cambio del programa para examinar la validez de la secuencia lógica.

Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

- Documentos: análisis de documentos que contengan información sobre el problema/necesidad al cual la intervención buscó dar respuesta, sobre el análisis del contexto de implementación y sobre los objetivos y actividades realizadas.
- Entrevistas: para relevar cómo fue el proceso de diseño e implementación de la intervención, cómo era la estructura de gestión y toma de decisiones, si se

realizaron consultas y participación de actores, percepciones sobre si se tuvieron en consideración necesidades y prioridades, etc.

## 2. Eficacia

### Definición CAD-OCDE

El grado en que la intervención alcanzó, o se espera que alcance, sus objetivos y sus resultados, incluyendo cualquier resultado variable entre los grupos beneficiados.

### Objetivo

La eficacia mide los efectos directos de la intervención (objetivos centrales del programa). Estos efectos directos están vinculados a los cambios generados sobre la población que son resultado directo de la provisión de los bienes y servicios del programa. De esta manera, la mayor cercanía entre las actividades y productos del programa y este tipo de resultados permite controlar la posibilidad de que existan otros factores que expliquen los cambios observados.

Por ejemplo, algunos resultados que se pueden evaluar en este criterio podrían ser el incremento de niños matriculados en las escuelas, el incremento de la población que realiza controles de salud de manera periódica o el incremento de la población con conexiones domiciliarias de agua potable. En todos estos casos, los resultados son consecuencia directa de la mejora en la provisión de bienes y servicios que se encuentran bajo el control directo del programa o política evaluada (e.g. construcción de escuelas, construcción de centros de atención primaria de la salud, construcción de redes de agua potable) aunque requieren también de cambios en los comportamientos de los beneficiarios.

El análisis de la efectividad implica dos componentes fundamentales. Por un lado, la identificación de los resultados “directos” del programa evaluado y el análisis del grado de alcance de estos resultados en relación con los objetivos planificados. Por otro lado, el análisis de si los productos asociados a los componentes están siendo operados o utilizados en menor o mayor medida de lo esperado, pues esto puede afectar el logro de los objetivos planificados.

### Preguntas de evaluación

- Logro de los objetivos

¿Cuáles son los objetivos y metas planeados vinculados a los efectos/beneficios directos de la provisión de los bienes y servicios provistos por la intervención?

¿Cuál fue el grado de alcance de los objetivos y metas planeados? ¿La cantidad y calidad de los resultados obtenidos está de acuerdo con lo planeado?

¿Qué es lo que explica el bajo alcance de los objetivos y resultados planeados? ¿Problemas en el diseño (por ejemplo, problemas en la teoría de cambio o en la subestimación o sobreestimación de las metas)? ¿O problemas en la implementación? ¿O ambos?

¿Los resultados obtenidos que son consecuencia directa de los bienes y servicios provistos tuvieron una distribución homogénea entre distintos grupos de la población beneficiaria?

¿Hay algunos grupos en los cuales los resultados obtenidos fueron mayores o menores? ¿Cuáles? ¿A qué se deben estas diferencias?

- Operación y utilización de los productos

¿Los productos generados por el programa son operados y utilizados tal y como fueron concebidos? ¿Cuál es el nivel de operación y utilización?

Si no son operados o utilizados como estaba previsto, ¿cuáles son los factores que lo explican (problemas en el planeamiento, la coordinación, condiciones externas, recursos para la operación y mantenimiento, sobreestimación o subestimación de la demanda, no finalización de la inversión relacionada)?

#### Métodos de análisis y recolección de información

Para responder a las preguntas planteadas en este criterio se podrá realizar un análisis del logro de los objetivos, así como también un análisis antes-después.

- Análisis del logro de objetivos: comparación entre las metas planeadas y lo efectivamente logrado para los indicadores seleccionados que midan la operación y oferta de bienes y servicios, la disponibilidad y el acceso a estos bienes y servicios, la utilización y los beneficios directos de los bienes y servicios provistos.
- Análisis antes-después: permite analizar los resultados de un programa o política mediante la comparación de los resultados de los mismos participantes/áreas del programa antes y después del inicio de la intervención. Así, por ejemplo, es posible realizar un análisis de los cambios a lo largo del tiempo de un grupo de participantes o de áreas donde se ha implementado una intervención. Los resultados se obtienen calculando la diferencia entre el valor de las variables de interés antes y después de la intervención. Si bien la información provista por este tipo de análisis puede resultar valiosa para poder tomar conocimiento de la evolución de las variables de interés y proveer evidencia de manera preliminar sobre la efectividad de la intervención, no es posible atribuir la causalidad del cambio observado en dichas variables a la intervención realizada. Este tipo de estudios requiere que se especifiquen claramente cuáles son los factores que podrían haber afectado el cambio observado.

#### Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

- Documentos: análisis de informes y documentos que contengan información sobre la operación de los productos y el logro de los objetivos.
- Matriz de indicadores: que contengan información sobre indicadores que midan los efectos directos del programa.
- Visita al proyecto (sujeto al contexto sanitario): verificación de las condiciones físicas y funcionales de los bienes y servicios (infraestructura, equipamiento, entre otros) provistos por el proyecto. Se debe tener presente que, para evaluar la calidad y las condiciones de operatividad de los productos generados en la fase de ejecución de las inversiones, es necesario considerar los principios técnicos y normas de regulación del sector correspondiente (por ejemplo, estándares).
- Entrevistas: identificar problemas surgidos durante la implementación que afectaron la operación y utilización de los bienes y servicios y el logro de los resultados directos del programa, así como diferencias observadas entre distintos grupos de beneficiarios a partir de la realización de entrevistas con actores involucrados.

### 3. Eficiencia de la intervención

#### Definición CAD-OCDE

El grado en que la intervención generó, o es probable que genere, resultados de forma económica y oportuna. "Económica" es la conversión de insumos (fondos, habilidades, recursos naturales, tiempo, etc.) en resultados e impactos, de la forma más costo-efectiva posible, en comparación con otras alternativas factibles en el contexto.

#### Objetivo

La eficiencia mide la relación entre los insumos y los resultados de una intervención. Si bien el análisis puede focalizarse sobre los distintos niveles de resultados de la cadena de valor, se focalizará el análisis sobre los productos de la intervención (por ejemplo, aulas, consultorios equipados, conexiones de agua). De esta manera, el objetivo es evaluar si se lograron los productos con igual calidad, con la misma o menor cantidad de recursos programados y en un tiempo igual o menor al previsto. Para responder a las preguntas planteadas en este criterio deberán realizarse comparaciones entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado con relación a los productos, el cronograma y los costos.

#### Preguntas de evaluación

- Cumplimiento de metas físicas (productos): comparación entre las metas de productos previstos y las metas realmente logradas.

¿Los productos previstos en el programa se entregaron de acuerdo con la cantidad y calidad previstas en el diseño?

¿Cuál fue el porcentaje de ejecución física alcanzado por el proyecto y sus componentes durante el tiempo de vida originalmente estipulado en el diseño?

A la fecha de finalización originalmente estipulada para el proyecto ¿cuál fue el grado de ejecución de los componentes planificados?

¿Cuáles fueron los principales factores que afectaron la ejecución de los productos?

- Cumplimiento del tiempo de ejecución: comparación entre el tiempo de ejecución previsto y el tiempo real empleado para la ejecución de cada producto y componente.

¿Cuál fue el tiempo de ejecución total del proyecto?

A la fecha efectiva de finalización del proyecto ¿se ejecutaron todos los componentes y las actividades planificadas originalmente?

¿Durante la ejecución del proyecto se presentaron retrasos?

¿Los retrasos generaron modificaciones en el plan de ejecución original?

¿Cuáles fueron las causas de los retrasos (por ejemplo, problemas con los desembolsos, con los procesos de licitaciones, con la coordinación con otros actores, etc.)?

¿Cuáles fueron las consecuencias para el logro de los resultados previstos por el programa?

- Cumplimiento del plan de ejecución financiera: comparación entre el costo total de inversión del proyecto previsto y el costo total del proyecto real (a precios de mercado) para la ejecución de cada producto y componente.

¿Los componentes se ejecutaron con el presupuesto previsto?

Si los costos fueron mayores, ¿cuáles fueron las causas?

¿Cómo es la relación entre los costos de la intervención y los productos generados?

¿Hay otro tipo de intervenciones posibles de implementarse que hubieran sido más costo-efectivas?

#### Métodos de análisis y recolección de información

- Análisis de la ejecución de los productos: deberá considerar aspectos tales como: (i) dimensiones físicas, tales como longitud, áreas, etc.; (ii) la capacidad generada para la prestación de bienes y servicios; (iii) la localización y límites del área de influencia del servicio (dónde es que estos bienes y servicios provistos por el proyecto se encuentran disponibles); (iv) la calidad de los productos de acuerdo a los estándares de las especificaciones técnicas contemplados en la normatividad competente.
- Análisis costo-efectividad: la evaluación costo-efectividad valora los costos de implementar un programa y los relaciona con la cantidad total de resultados generados a fin de generar una estimación del “costo por unidad de resultado obtenido”. Se implementa valuando los costos y analizando el costo por cada unidad de resultado obtenida.
- Herramientas de recolección de información:
- Documentos: documentos que tengan información sobre el cronograma de actividades, los costos, las características de los bienes y servicios provistos, los procesos de las contrataciones realizadas, etc.
- Entrevistas: Recabar las opiniones de las unidades ejecutoras, así como de contratistas y supervisor con relación a las causas de los retrasos y la factibilidad de ejecutar el plan original.

#### 4. Impacto

##### Definición CAD-OCDE

El grado en que la intervención ha generado o se espera que genere efectos de alto nivel significativos, positivos o negativos e intencionales o no intencionales.

##### Objetivo

El objetivo es identificar los efectos sociales, económicos y ambientales a los que la intervención contribuye y que son más significativos, de más largo plazo y de mayor alcance que los efectos analizados bajo el criterio de la efectividad, en los cuales hay una relación más directa con las actividades y productos de la intervención.

Estos efectos de “alto nivel” están por lo general vinculados al bienestar de la población y al ejercicio de derechos humanos fundamentales. Por ejemplo, algunos de estos resultados que podrían evaluarse son la disminución de la tasa de deserción escolar o la mejora de la calidad educativa, la disminución de las tasas de prevalencia de determinadas enfermedades o el incremento del nivel de producción. La obtención de estos resultados es consecuencia, no sólo de los bienes y servicios provistos por el programa evaluado, sino también de cambios en los comportamientos de los beneficiarios y de otros factores externos que pueden intervenir sobre el logro de estos.

El análisis de los impactos implica dos componentes. Por un lado, el análisis de los efectos de largo plazo previstos por el programa a fin de determinar su grado de alcance

y la atribución de causalidad entre la intervención y estos efectos. Por otro lado, los efectos de largo plazo no previstos que pueden ser positivos o negativos.

El análisis realizado bajo este criterio no se encuentra circunscripto exclusivamente a determinar la atribución de causalidad entre la intervención evaluada y los efectos de largo plazo generados. Este tipo de análisis requiere de métodos estadísticos precisos (experimentales y cuasiexperimentales) para poder controlar la influencia de factores distintos a la intervención evaluada. Por ello, pensar evaluaciones de impacto luego de culminada la implementación del programa es siempre difícil ya que no podemos recolectar información de línea de base oportuna ni tampoco dar seguimiento efectivo a las variables de resultado. Por el contrario, estos diseños requieren de buena información administrativa tanto de la ejecución de las obras para la selección de casos, como para la identificación de grupos de comparación y medición de resultados. Los países de América Latina no se caracterizan por tener buena información de acceso público, lo cual podría ser un limitante difícil de solucionar si la información disponible es de baja calidad o con poco nivel de desagregación.

Asimismo, Hugo Navarro (2005) plantea la alternativa de agrupar las estrategias de evaluación en dos grandes grupos, de acuerdo a si se han anticipado en el diseño del programa los efectos de éste o no. Las estrategias de evaluación de aquellos programas que definieron desde el diseño variables de impacto se asocian a los métodos experimentales y cuasiexperimentales, mencionadas más arriba. Mientras que aquellas estrategias de evaluación que podrían aplicarse a programas que no definieron, desde la etapa de diseño, variables de impacto se asocian a métodos cualitativos. Estos procuran definir el impacto de un programa a partir de cambios percibidos por la población objetivo. Para implementar este tipo de estrategias es necesario contar con la disponibilidad de localizar a la población beneficiaria del programa.

#### Preguntas de evaluación

- Logro de los impactos previstos

¿Se lograron los objetivos vinculados a los impactos previstos por el programa? ¿Cuál fue el grado de alcance de estos objetivos?

¿Cómo y hasta qué punto el proyecto contribuyó con estos cambios? ¿Hasta qué punto es posible atribuir estos cambios al proyecto?

¿Qué factores permiten explicar el logro o no de los objetivos vinculados a los impactos previstos?

- Generación de impactos no previstos

¿Se generaron impactos atribuibles de manera directa a la intervención que no estaban planeados? ¿Cuáles? ¿Fueron impactos positivos o negativos?

¿El proyecto tomó algún tipo de medida con el fin de minimizar los impactos negativos?

¿Qué es necesario para minimizar los efectos negativos?

¿Qué explica los impactos no previstos positivos?

#### Métodos de análisis y recolección de información

Para responder a las preguntas planteadas en este criterio se podrá realizar un análisis del logro de los objetivos, así como también un análisis antes-después y análisis de impacto a partir de métodos cuasiexperimentales.

- Análisis del cumplimiento de objetivos: comparación entre las metas planeadas y lo efectivamente logrado para los indicadores seleccionados que midan el logro de efectos de “alto nivel” de la intervención evaluada.

- **Análisis antes-después:** permite analizar los resultados de un programa o política mediante la comparación de los resultados de los mismos participantes/áreas del programa antes y después del inicio de la intervención. Así, por ejemplo, es posible realizar un análisis de los cambios a lo largo del tiempo de un grupo de participantes o de áreas donde se ha implementado una intervención. Los resultados se obtienen calculando la diferencia entre el valor de las variables de interés antes y después de la intervención. Si bien la información provista por este tipo de análisis puede resultar valiosa para poder tomar conocimiento de la evolución de las variables de interés y proveer evidencia de manera preliminar sobre la efectividad de la intervención, no es posible atribuir la causalidad del cambio observado en dichas variables a la intervención realizada. Este tipo de estudios requiere que se especifiquen claramente cuáles son los factores que podrían haber afectado el cambio observado.
- **Análisis de atribución de causalidad (sujeto a disponibilidad de datos):** los métodos cuasiexperimentales permiten estimar el efecto causal promedio a partir de la comparación entre las condiciones de los grupos que han recibido la intervención y los grupos equivalentes que no han recibido la intervención. Estos métodos resultan muy exigentes con respecto a la posibilidad de identificar contrafactuales válidos y se deberá analizar la posibilidad de llevarlos a cabo.
- **Análisis cualitativos para conocer las percepciones de los beneficiarios del programa sobre el efecto que tuvo el programa sobre su vida cotidiana a partir del contexto en que se encuentran y los mecanismos que emergen en los relatos de los entrevistados.**

#### Herramientas de recolección de información:

- **Matriz de indicadores:** información sobre los indicadores de impacto del programa.
- **Bases de datos del programa:** que contengan información sobre los beneficiarios a partir de registros administrativos.
- **Encuestas:** que permitan relevar cambios en los beneficiarios y no beneficiarios del programa.
- **Entrevistas:** identificación de efectos no previstos tanto positivos como negativos y de factores que afectaron el logro o no de los efectos de “alto nivel” a partir de la realización de entrevistas con actores clave de la intervención.

## 5. Sustentabilidad

### Definición CAD-OCDE

El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan en la actualidad, o es probable que continúen en el futuro.

### Objetivo

El objetivo es evaluar si el proyecto cuenta con las capacidades financieras, económicas, sociales, ambientales e institucionales necesarias para garantizar que los beneficios y resultados esperados se mantengan a lo largo del tiempo.

Para ello, será necesario identificar los riesgos posibles durante la operación y mantenimiento del proyecto y analizar hasta qué punto el proyecto está preparado para resolverlos.

### Preguntas de evaluación

- Operación del proyecto

¿Cuáles son las condiciones físicas y funcionales de la infraestructura, equipos e instalaciones que se ejecutaron con el proyecto? ¿Están operativas?

Si no estuvieran operativos, ¿cuál es el motivo?

- Organización y gestión de la operación y mantenimiento

¿Cuál es el modo de operación del proyecto (operación directa, contrato con el sector privado, participación de beneficiarios) y el marco normativo que permite realizar la operación?

¿Las responsabilidades del operador, así como de aquellos que toman parte de la operación y el mantenimiento, están claramente definidas?

¿Se cuenta con un plan de mantenimiento bien definido?

¿Se han realizado las acciones de mantenimiento previstas? Si no se realiza el mantenimiento ¿cuáles son las causas?

- Limitaciones y riesgos para la operación y mantenimiento

¿Cuáles son las principales dificultades y limitaciones en cuanto a la operación y mantenimiento?

¿Cuál es el presupuesto planeado y el asignado para la operación y mantenimiento? ¿Cómo están financiados los costos de operación y mantenimiento?

¿Se realizaron los arreglos institucionales para la operación y mantenimiento? ¿Funcionan correctamente?

¿Se desarrollaron las capacidades técnicas y administrativas necesarias para cumplir con la operación y el mantenimiento?

¿Cuál es la cantidad, perfil y capacidad de los recursos humanos dispuestos para la operación y mantenimiento?

¿Se realizaron capacitaciones en cuanto a la operación y mantenimiento? ¿Fue suficiente? ¿Se desarrolló un programa de capacitación propio?

#### Métodos de análisis y recolección de información

Para responder a las preguntas de este criterio se utilizarán fundamentalmente métodos de análisis cualitativo para identificar problemas en la operatoria del programa, así como posibles riesgos que pueden afectarlo.

Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

- Documentos: documentos que describan los procedimientos y organización para la operación y mantenimiento.
- Entrevistas: entrevistas con los operadores para identificar capacidades y limitaciones para llevar a cabo la operación y mantenimiento, o si es que necesitan contar con asistencia técnica.
- Visita al proyecto (sujeto al contexto sanitario): investigación de las causas del deterioro físico y mal funcionamiento, si lo hubiere, por ejemplo, alguna debilidad en el planeamiento y calidad en el diseño de construcción y supervisión, operación inadecuada y mantenimiento, etc. Se debe tener presente que, para evaluar la calidad y las condiciones de operatividad de los productos generados en la fase de ejecución de las inversiones, es necesario considerar los principios técnicos y normas de regulación del sector correspondiente (por ejemplo, estándares).

#### Dimensiones para evaluar la implementación

Para evaluar los procesos de diseño e implementación de los programas e identificar los factores que afectaron la calidad con relación a los criterios considerados, se analizan los actores, el contexto y las características del programa (Global Delivery Initiative).

Los actores son aquellos encargados de la ejecución y beneficiarios directos que de alguna manera se han visto afectados por la intervención y estuvieron involucrados en alguna de sus etapas. El contexto hace referencia a las características sociales, económicas, políticas, ambientales y regulatorias en las que se implementó la intervención. Finalmente, el tercer punto identifica las características propias de la intervención con relación a su diseño, financiamiento y disponibilidad de datos.

TABLA 8. Criterios para evaluar la implementación definidos por Global Delivery Initiative

Dimensión	Subdimensión	Preguntas
1. Actores	1.1. Capacidad organizacional	<p>¿Las personas que intervinieron en la implementación cuentan con las capacidades necesarias?</p> <p>¿Las personas que intervinieron en la implementación se mantuvieron en sus cargos a lo largo de todo el proceso?</p> <p>¿Los actores que intervinieron en la implementación disponen de mecanismos y recursos institucionales adecuados?</p>
	1.2. Compromiso	<p>¿Los actores que intervienen tuvieron un compromiso con los objetivos y actividades a lo largo de todo el proceso? ¿Quiénes mostraron mayor compromiso? ¿Quiénes menos?</p> <p>¿Hubo oposición de algunos actores a la intervención? ¿De quiénes? ¿Qué mecanismos se utilizaron para resolverlo?</p> <p>¿Se generaron mecanismos para comprometer a los diversos actores? ¿Cuáles (estrategias de comunicación, participación, etc.)?</p>
	1.3. Coordinación	<p>¿Los roles y responsabilidades de los distintos actores estaban claramente establecidas?</p> <p>¿Cómo fue la coordinación entre los distintos actores? ¿Se establecieron mecanismos formales? ¿Cómo funcionaron?</p>
2. Contexto	2.1. Social	<p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por factores como inestabilidad social, criminalidad y violencia, conflictos armados?</p> <p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por factores culturales vinculados a roles de género u otras normas y prácticas culturales o religiosas?</p>
	2.2. Económico	<p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por factores vinculados al contexto macroeconómico (inflación, inestabilidad cambiaria, distorsiones de precios, etc.)?</p> <p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por factores vinculados al sector empresario (baja capacidad de las empresas para proveer bienes y servicios, mercados ilegales o poco competitivos)?</p>
	2.3. Político	<p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por la interferencia de criterios políticos sobre los procesos de toma de decisiones?</p> <p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por ciclos electorales?</p>
	2.4. Ambiental	<p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por las características geográficas del territorio?</p> <p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por deficiencias en la infraestructura (servicios de comunicaciones, transporte, etc.)?</p>
	2.5. Institucional y Regulatorio	<p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por situaciones de corrupción y/o patronazgo?</p>

		<p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas?</p> <p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por la existencia de marcos legales y regulatorios inadecuados?</p> <p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por problemas vinculados al cumplimiento de contratos y reglas?</p>
3. Proyecto	3.1. Diseño	<p>¿Cuál es el nivel de complejidad de los objetivos? ¿Se definieron objetivos y metas que pudieran ser realizables en función de las capacidades y recursos disponibles? ¿Hubo sobreestimación o subestimación de los objetivos y metas?</p> <p>¿Se realizó un diagnóstico correcto del problema que motivó la intervención?</p> <p>¿Se identificaron otras intervenciones similares que tienen objetivos similares o están destinadas a la misma población objetivo?</p> <p>¿Se elaboró una teoría de cambio del programa que permitiera identificar de qué manera las actividades realizadas permitirían lograr los cambios esperados?</p> <p>¿Se identificaron los factores de riesgo que podían incidir en la efectividad de la intervención?</p> <p>¿Se identificó la población objetivo del programa y su tamaño?</p> <p>¿Se estableció un cronograma de actividades adecuado en función de las capacidades y recursos disponibles? ¿Hubo sobreestimación o subestimación de los tiempos?</p>
	3.2. Financiamiento	<p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por problemas en el proceso de compras y contrataciones?</p> <p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por problemas con los desembolsos y la gestión financiera?</p> <p>¿La ejecución del proyecto se vio afectada por problemas en la asignación presupuestaria y la gestión del presupuesto?</p>
	3.3. Datos	<p>¿Se especificaron indicadores para medir su avance?</p> <p>¿El proyecto contó con una línea de base de los indicadores y metas del proyecto?</p> <p>¿Se especificaron las variables para medir su impacto sobre los beneficiarios?</p> <p>¿Se estableció un sistema de seguimiento para monitorear la ejecución de la operación, identificar riesgos y documentar potenciales problemas?</p> <p>¿Se estableció un sistema de información para recolectar y almacenar datos de calidad a partir de los registros administrativos del programa?</p>
Fuente: elaboración propia sobre la base de la tipología de GDI y los TDR.		

## Alcance y limitaciones de la evaluación

### Alcance

Entre los meses de enero y agosto de 2021 se revisaron los documentos administrativos del Programa y se elaboró un mapa de actores, identificando su participación en cada una de las etapas del mismo. A partir de la identificación de los actores clave y su función en cada una de las etapas del Programa, se intentó establecer contacto con los mismos para llevar a cabo entrevistas en profundidad. En este caso, solo pudimos entrevistar a un Ejecutivo Principal de la VDS, encargado de los estados contables del Programa, y al Ejecutivo Principal CAF que tuvo un rol clave en la formulación y seguimiento de la implementación del Programa.

Asimismo, se diseñó y consensuó un cuestionario semiestructurado para cruzar esta información con los datos, opiniones e información recibida durante el desarrollo de las entrevistas realizadas. Si bien se logró, a partir del cuestionario enviado, obtener respuestas de Giselle Velásquez, Ejecutiva Principal de Proyectos Sociales, y de Edgar Salas, Director de Sostenibilidad, Inclusión y Cambio Climático, quienes intervinieron en el diseño del Programa; la cantidad de contactos logrados fue baja. Aun así, se pudo obtener información tanto del diseño como de la implementación del Programa.

Finalmente, se analizaron documentos externos, informes de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y bibliografía vinculada al desarrollo de la cuestión energética en Uruguay.

### Limitaciones

El proceso de evaluación ex post del Programa de Fortalecimiento del Sector Energético de Uruguay se realizó desde Buenos Aires (Argentina) y se vio afectado, como la mayor parte de las actividades, por la situación del COVID-19. Este fenómeno de rápido desarrollo, contagiosidad y letalidad, desafortunadamente, está acompañado por un profundo desconocimiento científico respecto de sus causas, tratamiento y cura. Este conjunto de situaciones llevó a que gran cantidad de gobiernos de distintos países del mundo impusieran largos períodos de confinamiento de sus poblaciones y a una parálisis casi total de la actividad económica.

La falta de conocimiento respecto de la prevención, tratamiento y cura de esta enfermedad afectó de manera radical todo el año 2020. Recién en diciembre de ese año 2020, algunos países como Estados Unidos y Canadá comenzaron a inocular las primeras vacunas contra el COVID-19.

Paulatinamente, se fueron iniciando campañas de vacunación en todo el mundo, siendo la parte más austral de Sudamérica, donde estamos ubicados, una de las zonas más atrasadas en organizar campañas de vacunación, razón por la cual, no fue posible realizar visitas a las zonas del proyecto ni mantener entrevistas presenciales con los actores relevantes que intervinieron en la ejecución del Programa, y menos aún, tomar contacto con sus beneficiarios.

Entre otras limitaciones que dificultaron el desarrollo de la evaluación se destaca la dificultad en lograr que las personas que estuvieron directamente involucradas en los procesos de formulación y ejecución del Programa aceptaran participar de entrevistas “en profundidad”. Otra importante limitación estuvo dada por el tiempo transcurrido entre la etapa de diseño e implementación del Programa (2014 a 2017), y el momento de la evaluación ex post (2021). A estas personas les fue difícil ponerse en tema, ubicar el programa y recordar la información pertinente. Algunas llegaron inclusive a abordar otros temas, distintos del programa.

Al respecto se debe señalar que solo se lograron dos entrevistas: una de estas resultó muy relevante, mientras que la segunda fue de menor importancia, pues la persona

había desempeñado un papel muy acotado, específico y por un corto periodo de tiempo en el equipo de formulación del Programa.

No existe una identificación de los beneficiarios del programa, tampoco se identificaron ni esbozaron indicadores de resultados, y menos aún una línea de base. No hubo recopilación de datos primarios para los fines de la evaluación, por lo tanto se trabajó con datos secundarios disponibles. Se utilizó mucho tiempo para poder conseguir datos secundarios y opiniones de las personas involucradas en la ejecución del programa y luego en la operación y mantenimiento de los productos del programa.

En este programa no se logró construir un contrafactual para identificar relaciones de causalidad, cuál hubiese sido el estado de los beneficiarios del programa, de no haber participado en el mismo.

La formulación de este programa responde a los requerimientos de CAF de ese momento, alrededor de 2010, y fue diseñado como un típico proyecto de infraestructura.

Por la documentación consultada se podría inferir que la intervención no fue diseñada originalmente como programa de desarrollo. Esto es muy importante, en particular para pensar en los distintos tipos de evaluaciones ex post factibles de realizar si se prepara el proceso como una evaluación prospectiva y no retrospectiva. En particular, si las partes destinan de común acuerdo recursos del financiamiento al momento del diseño y firma del contrato, sería importante -si el proyecto así lo amerita- que se pueda pensar en una evaluación de impacto desde el momento de ideación del proceso si es que tomarán los criterios CAD-OCDE.

Quizás la limitación más importante respecto de la evaluación ex post es que, si bien desde el Contrato de Préstamo figura “Gastos de Evaluación” US\$25.000, con cargo al financiamiento<sup>13</sup>, en ninguna parte del Contrato de Préstamo, ni en ningún otro documento posterior figura acuerdo alguno respecto de la manera en que se realizará esa evaluación. El único elemento preparatorio para una evaluación está en la cláusula 5º de las “Condiciones Especiales” del Contrato de Préstamo donde se estableció que el prestatario, UTE, debía presentar un informe final de ejecución.

<sup>13</sup> Anexo B, Cuadro N°1, Presupuesto Estimado del Programa de Fortalecimiento del Sector Energético por Proyectos y Fuentes de Financiamiento -En US\$ MM.

## Anexo III – Fuentes de información: personas entrevistadas, documentos revisados y sitios web consultados

### Listado de personas entrevistadas

- Cristian Mogro - Ejecutivo Principal VDS
- Pablo Cisneros - Ejecutivo Principal CAF
- Gianna Gregori - Ejecutiva Senior del Sector Público CAF
- Wilson Flores – Jefe de Operaciones UTE Uruguay
- Enrique García – UTE Uruguay
- Álvaro Villalba - Gerente de planificación financiera UTE Uruguay

### Listado de documentos revisados

- 8398 – Solicitud de préstamo
- 8398 – RRC y DEC
- 8398 – Informe Inicial Fortalecimiento
- 8398 – Informe Avance Fortalecimiento II al 31\_12\_15
- 8398 – Informe de Avance al 30 de junio de 2016.
- 8398 – Informe visita Fortalecimiento I y II agosto, 2016.
- 8398 – Informe final CAF
- 8398 – Contrato
- Dispensa Plazo 1er Desembolso UTE CFA 8398
- Dispensa Informe Semestral CFA 8398
- Solicitud de Adenda

### Listado de sitios webs consultados

- <https://portal.ute.com.uy/noticias/los-cortes-de-luz-mitos-y-realidades>
- <https://www.gub.uy/organismos/term/>
- <https://portal.ute.com.uy/noticias/los-cortes-de-luz-mitos-y-realidades>
- <https://www.caf.com/es/proyectos/>
- <https://www.globaldeliveryinitiative.org/decode/taxonomy>
- <https://www.woecd.org/dac/evaluation/>

## Anexo IV – Herramienta de recolección de información: encuesta a funcionarios

TABLA 9. Encuesta a funcionarios			
Dimensión	N°	Preguntas	Modo de calificación
Datos demográficos	P.1	Nombre y apellido	Pregunta abierta
	P.2	¿Qué cargo ocupa actualmente en CAF?	Pregunta abierta
	P.3	¿Hace cuántos años que trabaja en CAF?	Pregunta abierta
Preguntas respecto del diseño	P.4	¿Participó en la etapa de diseño del programa?	Dicotómica
	P.5	¿Cuán de acuerdo está en que se realizó un diagnóstico correcto del problema que motivó la intervención del programa?	Escala Likert
	P.6	¿Se identificó la población objetivo (localización y tamaño) a alcanzar con los resultados del programa?	Dicotómica
	P.7	¿Cuán relevante fue el objetivo central del programa dentro del marco de las políticas y prioridades del sector?	Escala Likert
	P.8	¿Está de acuerdo con que el programa identificó claramente a los beneficiarios del mismo?	Escala Likert
	P.9	¿Se definieron metas realizables para los objetivos en función de las capacidades y recursos disponibles?	Opción múltiple con respuesta simple
	P.10	¿Se especificaron indicadores cualitativos y cuantitativos para medir su avance?	Dicotómica
	P.11	¿Hubo una sobreestimación o subestimación de los objetivos y metas de acuerdo a la capacidad institucional instalada?	Opción múltiple con respuesta simple
	P.12	¿Se elaboró una línea de base de los indicadores y metas del proyecto?	Dicotómica
	P.13	¿Se estableció un sistema de información para recolectar y almacenar datos de calidad a partir de los registros administrativos del programa?	Dicotómica
	P.14	¿Se estableció un sistema de seguimiento para monitorear la ejecución de la operación, identificar riesgos y documentar potenciales problemas?	Dicotómica
	P.15	¿Se elaboró algún tipo de marco lógico, cadena de causalidad (mediante	Dicotómica

		cualquier método) que permitiera identificar las actividades necesarias para lograr los resultados esperados?	
	P.16	¿Se identificaron los factores de riesgo que podían incidir sobre la efectividad de las intervenciones?	Dicotómica
	P.17	¿Considera que los insumos, las actividades y los productos del programa son consistentes con los resultados y los impactos previstos?	Dicotómica
Preguntas respecto de la implementación	P.18	¿Participó en la etapa de implementación y cierre del programa?	Dicotómica
	P.19	¿La implementación del programa se inició de acuerdo con el cronograma previsto?	Dicotómica
	P.20	¿Hubo una sobreestimación o subestimación del tiempo de ejecución?	Opción múltiple con respuesta simple
	P.21	Si hubo retrasos en la ejecución del programa, ¿Cuáles fueron las causas?	Preguntas de Matriz
	P.22	Considerando a los problemas antes mencionados ¿Cuáles fueron los tres más importantes?	Dicotómica
	P.23	¿Considera que a la fecha de finalización establecida del proyecto se entregaron todos los productos y se realizaron todas las actividades planificadas originalmente?	Pregunta abierta
	P.24	¿Cuáles fueron los principales factores que afectaron el cumplimiento de la realización de actividades y entrega de los productos previstos?	Dicotómica
	P.25	¿Considera que el programa fue sensible a las necesidades y prioridades de los beneficiarios?	Pregunta abierta
	P.26	¿De qué manera se registraron las necesidades y prioridades de los actores?	Dicotómica
	P.27	Durante esta etapa ¿Hubo contacto con los beneficiarios del programa?	Pregunta abierta
	P.28	¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para contactarse?	Dicotómica
	P.29	¿Considera que los costos del programa fueron bien estimados en función de los productos a obtener?	Pregunta abierta
	P.30	Si hubo "mayores costos", ¿Cuáles fueron las consecuencias para el logro de los resultados previstos por el programa?	Dicotómica
	P.31	¿La ejecución del proyecto se vio afectada por factores externos o internos?	Preguntas de Matriz

	P.32	¿Cuáles fueron los factores que afectaron el proyecto?	Preguntas de Matriz
	P.33	Considerando a los factores antes mencionados ¿Cuáles fueron los tres más importantes?	Opción múltiple con respuesta simple
	P.34	¿Considera que algunos de estos factores implicaron un desafío para el programa?	Pregunta abierta
	P.35	Considerando a los factores antes mencionados ¿Cuáles fueron los tres más importantes?	Pregunta abierta
	P.36	¿Cómo fue la coordinación interinstitucional entre los distintos actores? ¿Se utilizaron instrumentos como acuerdos, convenios, entre las distintas instituciones?	Pregunta abierta
	P.37	¿Cuán eficiente resultó la coordinación interinstitucional entre los actores para la implementación del programa?	Escala Likert

Fuente: elaboración propia.

## Anexo V – Protocolo de evaluabilidad

TABLA 10. Protocolo de evaluabilidad					
Dimensión	N°	Pregunta	Modo de calificación	Valores	Puntaje
Calidad del diseño y planificación de la intervención	P.1	¿Existe un diagnóstico de los problemas que se pretenden resolver con la intervención?	Múltiple	0 a 2	1
	P.2	¿Los problemas principales están cuantificados?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.3	¿Las causas de los problemas están cuantificadas?	Múltiple	0 o 1	0
	P.4	¿Se ha definido la cobertura sobre la población objetivo de la política?	Dicotómica	0 a 2	0
	P.5	¿Se han definido cuáles son los actores e instituciones responsables de la implementación de la intervención?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.6	¿Se han definido explícitamente los objetivos perseguidos con la intervención?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.7	¿Están cuantificados los objetivos?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.8	¿Responden los objetivos de la intervención a las necesidades y problemas detectados?	Múltiple	0 a 2	1
	P.9	¿Se han definido metas en las que se pretende alcanzar los objetivos?	Múltiple	0 a 2	2
	P.10	¿Se ha definido una teoría de cambio o marco lógico de la intervención?	Múltiple	0 o 1	0
Calidad del sistema de monitoreo e información	P.1	¿Se han definido indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.2	¿Se ha definido una matriz de monitoreo?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.3	¿Son relevantes estos indicadores en relación a los objetivos de la política?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.4	¿Se han definido las fuentes de información para los indicadores?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.5	¿Se han definido indicadores de impacto?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.6	¿Se han definido indicadores de resultado?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.7	¿Se han definido indicadores de producto?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.8	¿Se han definido indicadores de actividad?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.9	¿Se han definido indicadores de insumo?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.10	¿Los indicadores relevantes se pueden desagregar por género?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.11	¿Se ha definido algún procedimiento para la recolección de información sobre la intervención?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.12	¿Tiene información sobre el presupuesto total de la implementación y funcionamiento del programa?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.13	¿La frecuencia de recolección de los indicadores es oportuna para medir el desempeño del programa?	Dicotómica	0 o 1	1
Calidad de la estrategia de evaluación	P.1	¿Se han definido las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta?	Dicotómica	0 o 1	1
	P.2	¿Se ha definido una estrategia de evaluación?	Múltiple	0 a 2	0
	P.3	¿Se ha definido cuándo/frecuencia de la evaluación?	Dicotómica	0 o 1	1

	P.4	¿Es relevante la pregunta de la evaluación en cuanto al grado de desarrollo del programa y sus objetivos?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.5	¿Se ha definido qué tipo de evaluación se realizará?	Múltiple	0 a 3	0
	P.6	¿Se han identificado los responsables de la ejecución de la evaluación?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.7	¿Se va a establecer algún tipo de procedimiento para dar seguimiento a la incorporación de las recomendaciones de la evaluación?	Múltiple	0 a 2	0
	P.8	¿Se identificaron posibles destinatarios/usuarios de los resultados de la evaluación?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.9	¿Se establecieron canales institucionales para difundir los resultados de la evaluación?	Dicotómica	0 o 1	0
Recursos	P.1	¿Existe un presupuesto definido para la evaluación?	Múltiple	0 a 2	0
	P.2	¿Hay recursos humanos disponibles para llevar al cabo la evaluación, ya sea interna o externa?	Dicotómica	0 o 1	0
	P.3	¿Hay recursos asignados para el sistema de monitoreo y evaluación?	Dicotómica	0 o 1	0

Fuente: elaboración propia.

## Acerca de los autores y las autoras



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Natalia Aquilino | Gerencia del proyecto

– [Directora del programa Monitoreo y Evaluación de CIPPEC](#)

Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario. Posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local, Universidad Nacional de Rosario. Candidata a magíster en Ciencias Sociales del Trabajo, Universidad de Buenos Aires.

Emiliano Arena | Coordinación del proyecto

– [Coordinador de proyectos del programa de Monitoreo y Evaluación | CIPPEC](#)

Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Candidato a magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales, FLACSO.

Marisa Ramírez | Investigadora principal del proyecto

– [Consultora externa del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC](#)

Licenciada en Economía, Universidad Nacional del Nordeste. Posgraduada en Estadísticas Aplicadas, Instituto Nacional de Investigaciones Estadísticas. Estudios de Economía Agrícola y Negocios, Cornell University. Diplomada en Puertos y vías Navegables, Instituto Tecnológico Buenos Aires. Magister en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.

Juan Manuel Scolari | Asistente de investigación del proyecto

– [Consultor del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC](#)

Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Especialista en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Especialista en Estadística Aplicada a las Ciencias Sociales, FLACSO. Especialista en instrumentos para el procesamiento y análisis de datos, cuantitativos y cualitativos.

[Para citar este documento:](#)

Aquilino, N., Arena, E., Ramírez, M y Scolari, J. M., y Arena, E. (diciembre de 2021). *Evaluación del Programa de Fortalecimiento del sector energético en Uruguay*. Buenos Aires: CIPPEC.



Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

---

## ¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

## ¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## ¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

---



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec