

PROGRAMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Evaluación ex post del Programa de desarrollo turístico PRODETUR en Fortaleza (Brasil)

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

Este informe tiene como objetivo presentar un análisis de la **evaluación ex post del “Programa de desarrollo turístico PRODETUR (CFA7788)”**, realizado en **Fortaleza, Brasil con financiamiento de CAF (Banco de Desarrollo de América Latina)**, en el período comprendido entre 2012 y 2018. La evaluación fue realizada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) durante el 2021, desde Buenos Aires, Argentina.

La evaluación persigue tres objetivos específicos: i) sistematizar las experiencias derivadas de la ejecución del programa, ii) analizar sus resultados y potenciales impactos sobre el desarrollo en los países beneficiarios (en este caso el estado de Ceará, en Brasil) y iii) brindar recomendaciones de mejora en la implementación de futuras operaciones de crédito a la CAF.

Para realizar las evaluaciones 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 Económico (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, características del proyecto.
- Analizar la contribución de CAF al logro de los resultados de desarrollo en los países beneficiarios en términos de hallazgos y recomendaciones de mejora.

La evaluación muestra que la intervención fue **pertinente**, enmarcándose en la política nacional de desarrollo del turismo (Plan Nacional de Turismo 2007-2010) elaborada por el Ministerio de Turismo de Brasil. Con base en esta política, se creó el Programa de Desarrollo del Turismo (PRODETUR - Nacional), estructurado en programas regionales, entre los que se encuentra el PRODETUR – Fortaleza, el cual a su vez tiene vínculo con el Plan Director Participativo de Fortaleza.

En vínculo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a partir de la revisión de las metas y objetivos adaptados por [Brasil](#), se observó que en el octavo objetivo (Empleo Decente y Crecimiento Económico), este programa podría contribuir con la meta 8.9: “Para 2030, elaborar y aplicar políticas de promoción del turismo sostenible que genere empleo y promueva la cultura y los productos locales” y el indicador 8.9.1: “Turismo en porcentaje del PIB y tasa de variación”.

En cuanto a la **eficacia** del programa, sus objetivos originales fueron alcanzados parcialmente debido a que no se ejecutaron todos los componentes y subcomponentes previstos. Relacionado con esto, se destaca el hecho de que el gobierno federal no aportó los recursos complementarios con los que se había comprometido y fue, finalmente, el gobierno local quien realizó el aporte.

En cuanto a la **eficiencia**, el programa no se implementó en tiempo y forma, por lo que los plazos debieron prorrogarse. Las obras de infraestructura tampoco fueron eficientes en términos de costos ya que todas incluyeron un aditivo del valor con respecto al monto estipulado al inicio del programa.

En cuanto a **impacto** y **sustentabilidad**, la información disponible al momento de realizar la evaluación no permitió emitir un juicio valorativo. Sin embargo, debe señalarse que, en algunos informes de seguimiento de las obras, los ejecutivos de CAF subrayaron la necesidad de realizar mantenimiento preventivo en las obras.

Una evaluación basada exclusivamente en el análisis de los criterios de calidad no permite entender los procesos que hicieron posible una intervención, por lo que resulta fundamental analizar el proceso de implementación del programa. La GDI 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.

En cuanto a la dimensión que refiere a los **actores**, dentro de la subdimensión de *capacidad organizacional*, se desprende que las personas que intervinieron en la implementación del programa **no** contaban con las capacidades necesarias y suficientes para alcanzar una implementación adecuada debido a múltiples fallas observadas en la presentación de la información financiera, así como algunas contradicciones respecto al avance de las obras.

En cuanto al *compromiso*, la gestión engorrosa que caracterizó la última etapa de la ejecución del programa ofrece indicios de que quienes se encontraban en el Organismo Ejecutor (OE) y en la empresa que se ocupaba de la supervisión de las obras mostraron poco compromiso con el programa. Respecto a la *coordinación*, si bien se registra la existencia de un Manual Operativo del Programa (MOP), no se pudo acceder al documento y no hay evidencia alguna de que haya sido utilizado durante la ejecución de los proyectos.

En lo que respecta al **contexto**, específicamente a lo que se refiere al *contexto social*, la intervención no se vio afectada por conflictos e inestabilidad social. A su vez, en lo que atañe al *contexto económico*, el programa no se vio afectado por problemas macroeconómicos, aunque se rescata el hecho de que la variación del tipo de cambio pudo haber generado algún beneficio en términos de los recursos disponibles. En cuanto a la subdimensión del *contexto político*, se vio afectado por la decisión del gobierno federal de no proveer la contrapartida comprometida para la ejecución del programa y el efecto de los cambios de administración. En cuanto a la situación *ambiental*, no se encontraron situaciones que pudieran haber afectado la implementación del programa.

En cuanto a la mirada sobre el **proyecto**, dentro de lo que hace a su *diseño y planificación*, si bien se indica la cantidad esperada de beneficiarios/as, el programa no incluyó una identificación clara de su población objetivo. Por otra parte, se destaca que en la formulación existió un buen diagnóstico y un cronograma de implementación, aunque no hubo metas específicas. En cuanto al *financiamiento*, si bien se registraron algunos inconvenientes, los desembolsos de CAF se cumplieron de manera regular y la Prefectura Municipal de Fortaleza (PMF) asumió la contribución económica que originalmente correspondía al gobierno federal. En lo relacionado con los datos, no se identificaron indicadores para medir su avance o desempeño y, consecuentemente, no se levantó una línea de base que sirviera de punto de partida para la medición de indicadores de avance y desempeño.

En cuanto a los **hallazgos**, se observó que el seguimiento técnico y financiero contó con dificultades ya que, si bien se enviaron con regularidad los fondos establecidos, las obras tuvieron grandes retrasos.

Asimismo, cabe indicar que se registró un déficit en la capacidad de la Secretaría de Turismo de Fortaleza (SETFOR) para gestionar el programa. En ese sentido, en algunos documentos de seguimiento del programa realizados por los equipos técnicos, se encontraron disconformidades con el seguimiento técnico y ambiental de las obras.

Finalmente, este programa se vincula con la meta 8.9 de los ODS: “Para 2030, elaborar y aplicar políticas de promoción del turismo sostenible que genere empleo y promueva

la cultura y los productos locales”, por lo que las demoras y complejidades en la implementación del programa pudieran limitar la contribución al logro de esa meta.

Las **recomendaciones** que arroja esta evaluación están comprendidas en tres dimensiones de orden procesal: i) la cultura organizacional; ii) el diseño del proyecto; y iii) la integración del monitoreo y la evaluación con los registros del programa. La primera refiere a la necesidad de construir dentro de CAF una cultura institucional que comprenda y valore los procesos evaluativos como una instancia de aprendizaje. La segunda refiere a la necesidad de identificar la manera en que las intervenciones previstas permitirían los cambios esperados, ya sea mediante la teoría de cambio o la matriz de marco lógico, al mismo tiempo que contengan una identificación clara de beneficiarios/as. Por último, la tercera propone que se diseñe un manual operativo que establezca los procedimientos de seguimiento del programa y que los documentos de seguimiento contengan información estandarizada que pueda ser útil para la evaluación y el monitoreo, teniendo en cuenta que deben aprovecharse las herramientas informáticas existentes para su estandarización.

Índice

Presentación	1
Resumen	2
Índice	5
Índice tablas y gráficos	6
Introducción	8
Programa de desarrollo turístico PRODETUR en Fortaleza (Brasil)	9
Breve descripción del programa evaluado	9
Teoría de cambio	10
Resultados de la evaluación	11
Análisis de procesos y resultados	11
Evaluación de la calidad de la intervención (GDI)	31
Síntesis de hallazgos y recomendaciones	36
Hallazgos	36
Recomendaciones.....	37
Bibliografía	39
Anexo I – Ficha del Programa	40
Anexo II - Enfoque de la evaluación	41
Propósito de la evaluación	41
Diseño y metodología de la evaluación	41
Criterios y preguntas de la evaluación	42
1. Pertinencia	42
2. Eficiencia de la intervención	44
3. Eficacia	45
4. Impacto	47
6. Sustentabilidad.....	48
Alcance y limitaciones de la evaluación	51
Anexo III – Fuentes de información: personas entrevistadas, documentos revisados y sitios web consultados	55
Listado de personas entrevistadas.....	55
Listado de documentos revisados.....	55
Listado de sitios webs consultados.....	56
Anexo IV – Herramienta de recolección de información: encuesta a funcionarios/as	57
Anexo V – Protocolo de evaluabilidad.....	59
Anexo VI – Glosario de términos utilizados en la evaluación	61
Acerca de los autores y las autoras	63

Índice tablas y gráficos

TABLA 1. Componentes – Estado de avance físico y financiero	13
TABLA 2. Presupuesto del Programa (sin considerar los componentes (3) Costos del Financiamiento y (4) Imprevistos).	18
TABLA 3. Descripción de la información de cierre remitida, Programa PRODETUR (2018)	20
TABLA 4. Remodelación Praia do Futuro (2012-2018)	25
TABLA 5. Variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Brasil (2012-2020)	26
TABLA 6. Variación interanual del Índice de Costo de las Edificaciones (ICE) de Brasil (2011-2017)	27
TABLA 7. Variación interanual del Costo medio del m2 (R\$) de Brasil (2011-2017)	27
TABLA 8. Urbanización Santa Terezinha (2012-2018)	28
TABLA 9. Reordenamiento y ejecución del Proyecto Av. Beira Mar (2012-2018)	28
TABLA 10. Gestión del Programa (2012-2018)	29
TABLA 11. Mapa de actores (2012-2018)	31
TABLA 12. Resultados del protocolo de evaluabilidad del Programa Desarrollo turístico PRODETUR – Fortaleza	34
TABLA 13. Programa de desarrollo turístico PRODETUR en Fortaleza	40
TABLA 14. Criterios para evaluar calidad definidos por CAD-OCDE	42
TABLA 15. Criterios para evaluar la implementación definidos por Global Delivery Initiative	50
TABLA 16. Encuesta a funcionarios/as	57
TABLA 17. Protocolo de evaluabilidad	59

Siglas y acrónimos

- CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
- GDI: Global Delivery Initiative
- MOP: Manual Operativo del Programa
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OE: Organismo Ejecutor
- PMF: Prefectura del Municipio de Fortaleza
- SETFOR: Secretaría de Turismo de Fortaleza
- UCP: Unidad de Coordinación del Programa

Introducción

Con el objeto de profundizar en el aprendizaje derivado de la ejecución de los proyectos financiados, analizar sus resultados, así como sus potenciales impactos sobre el desarrollo, CAF -Banco de Desarrollo de América Latina- 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 Desarrollo Turístico PRODETUR Fortaleza (Brasil)” fue ejecutada 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 tres capítulos. En el primero se describe brevemente el programa a partir del análisis de su teoría de cambio. En el segundo capítulo 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 (CAD-OCDE) y 2) las dimensiones de actores, contexto y proyecto de la Global Delivery Initiative (GDI). El tercer capítulo presenta una síntesis de hallazgos y recomendaciones en el que se busca identificar las mejores prácticas y los aprendizajes obtenidos del Programa para futuras operaciones.

Programa de desarrollo turístico PRODETUR en Fortaleza (Brasil)

Breve descripción del programa evaluado

El Programa tuvo como objetivo desarrollar la actividad turística del Municipio de Fortaleza de manera sustentable, propiciando una adecuada gestión municipal que tuvo como directrices planes estratégicos que complementaron las intervenciones de infraestructura urbana realizadas. Se desarrolló en el periodo comprendido entre 2012 y 2018.

El Programa consistió en un conjunto de inversiones orientadas a asegurar el desarrollo turístico sostenible e integrado, elevar la calidad de vida de la población local, aumentar los ingresos del sector y mejorar la capacidad de gestión de la actividad en áreas de expansión y potencial turístico.

El Programa actuó mediante planes directores¹ y de fortalecimiento de la gestión municipal, capacitación profesional y empresarial, estudios de mercado turístico nacional e internacional, planes de gestión ambiental y de mercadeo, así como de las intervenciones en infraestructura de transporte, saneamiento ambiental y conservación de patrimonio histórico.

El Programa tuvo cuatro (4) componentes:

1. Inversiones en el desarrollo del turismo: tiene el propósito de mejorar las actuales condiciones de la infraestructura del área de influencia de la operación y acompañarlas con el desarrollo de una política turística fundamentada en consecuentes estudios de planificación. Este componente, que representa el 75% del monto total del proyecto, está compuesto, a su vez, por cinco (5) subcomponentes:
 - 1.1. Apoyo en general para el desarrollo del turismo: este subcomponente está compuesto por cinco actividades:
 - 1.1.1. Elaboración de un plan de reordenamiento general y proyectos arquitectónicos, urbanísticos y paisajísticos para la Av. Beira Mar.
 - 1.1.2. Elaboración y puesta en marcha de una metodología de recolección y análisis de indicadores de turismo a ser monitoreados periódicamente.
 - 1.1.3. Elaboración de estudios de mercado para la definición de la estrategia de desarrollo de Fortaleza como destino turístico.
 - 1.1.4. Plan de Desarrollo Integrado de Turismo Sustentable para Fortaleza (PDTIS Fortaleza).
 - 1.1.5. Inventario de la Actividad Turística de Fortaleza.
 - 1.2. Estrategia de comercialización: con este subcomponente se pretende establecer las directrices de promoción y mercadeo turístico de Fortaleza, definiendo y poniendo en marcha acciones de promoción turística, a través de la elaboración de un plan estratégico de promoción que cuente, en su fase de elaboración, con un proceso participativo y de consulta entre los distintos actores del sector turístico (sector público, privado, otros agentes). Está compuesto por dos actividades:
 - 1.2.1. Elaboración de un Plan de Negocios para la promoción y mercadeo del turismo.
 - 1.2.2. Ejecución del Plan de Negocios para la promoción y mercadeo del turismo.

¹ De acuerdo a los informes del Programa un Plan Director es un documento oficial en el que los responsables de una organización (empresarial, institucional, no gubernamental, reflejan sus intenciones para con el futuro.

- 1.3. Fortalecimiento institucional: este subcomponente pretende apoyar a la SETFOR en la gestión municipal de turismo, en el ámbito del Programa PRODETUR – Fortaleza. Para tal fin, se pretende dotar a la SETFOR con los instrumentos necesarios para el perfeccionamiento de la capacidad de gestión pública de turismo, a favor del desarrollo sustentable de la actividad. El subcomponente presenta las siguientes actividades:
 - 1.3.1. Fortalecimiento institucional de la SETFOR
 - 1.3.2. Fortalecimiento institucional de la gestión municipal de turismo
 - 1.3.3. Desarrollo de un Sistema de Información de las Actividades Turísticas de Fortaleza
- 1.4. Infraestructura y servicios básicos: este subcomponente incluye cuatro (4) obras de infraestructura.
- 1.5. Gestión ambiental: este subcomponente se refiere a la realización de evaluaciones ambientales estratégicas para la consolidación de la matriz de inversión del programa. Incluye dos actividades:
 - 1.5.1. Evaluaciones ambientales estratégicas
 - 1.5.2. Auditorías socioambientales de la ejecución de las obras
- 2. Gestión del programa: este componente, que representa el 5,5% del costo total (US\$ 5,5 MM), prevé apoyar la gestión del Programa, mediante la supervisión y fiscalización de obras. Incluye cinco actividades:
 - 2.1. Apoyo, supervisión y fiscalización de las obras
 - 2.2. Auditoría externa
 - 2.3. Evaluación intermedia y final del Programa
 - 2.4. Apoyo a la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) para la gerencia del Programa
 - 2.5. Auditoría de seguridad vial
- 3. Costos de financiamiento: se estimó en aproximadamente un 4,6% del costo total del Programa (US\$ 4,6 MM).
- 4. Imprevistos: el objetivo particular de este componente (4,2% del costo total del Programa) es garantizar la realización de las obras y actividades previstas en el Programa, a través de un fondo que permita atender las posibles desviaciones en los presupuestos y/o escalamientos que pudieran existir.

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 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.

ILUSTRACIÓN 1. Teoría de cambio del Programa de Desarrollo Turístico PRODETUR Fortaleza – Componentes CAF



Resultados de la evaluación

Análisis de procesos y resultados

A continuación, con base en los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), se hace un esfuerzo por determinar la calidad de las intervenciones por medio de la valoración de los resultados de desarrollo conseguidos.

Pertinencia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD-OCDE, 2018) 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 inclusive si las circunstancias cambian.

A pesar de que se estima que el diseño del programa fue pertinente, su implementación no logró satisfacer este criterio debido a que no se ejecutaron una parte importante de las actividades relativas al fortalecimiento y desarrollo institucional de la SETFOR que complementaban las inversiones en infraestructura previstas en el diseño original.

Se estima que el programa fue diseñado para satisfacer objetivos de política pública en materia de desarrollo de la actividad turística a nivel nacional, y necesidades concretas de desarrollo urbano en la zona norte de la ciudad de Fortaleza.

Se estima que los objetivos del programa continúan siendo válidos, pues atienden las actividades desarrolladas en el marco del programa y las crecientes necesidades de una población en continuo crecimiento².

² La población de la ciudad de Fortaleza en 2015 ascendió a 2.591.200 habitantes y la tasa de crecimiento poblacional para el período 2010-2015 fue del 1,11% anual, si se considera constante la tasa de población de Fortaleza en 2021 será de 2.768.436. Esta es una de las principales regiones del país en materia de turismo de playas.

El programa se diseñó en respuesta a una política pública nacional de desarrollo turístico y a una política local del Municipio de Fortaleza. La política nacional se encuentra descrita en el Plan Nacional de Turismo 2007-2010, elaborado por el Ministerio de Turismo de Brasil. A su vez, de este Plan se deriva el Programa de Desarrollo del Turismo (PRODETUR- Nacional), que se estructuró en programas regionales, entre los que se encuentra el de PRODETUR – Fortaleza³.

En cuanto a la política pública local, es relativa al desarrollo urbano del Municipio de Fortaleza, y se encuentra contenida en Plan Director Participativo de Fortaleza (PDP/FOR), que se encontraba operativo desde 2009⁴. Este Plan define los objetivos rectores de la política urbana del Municipio, en materia de reordenamiento territorial y movilidad urbana de la ciudad, al igual que otras dimensiones que afectan la calidad de vida de la población.

El Plan PDP/FOR propone un modelo de desarrollo que fomenta la promoción de la justicia social y la disminución de las desigualdades socio espaciales, procurando dar respuesta a problemas cotidianos que enfrentan los ciudadanos de Fortaleza, incluyendo: concentración de la renta, déficit habitacional, alta densidad poblacional y hacinamiento, pobre transitabilidad y congestión vehicular en la red vial de la ciudad, temas de seguridad ciudadana y salubridad, entre otros.

Luego de estas definiciones, el PDP/FOR identificó sectores estratégicos con potencial para mitigar las divergencias distributivas entre las zonas del Municipio, entre los cuales destacó el potencial de la actividad turística del municipio y zonas aledañas. Sin embargo, no se incluyó un análisis de los beneficiarios de esta intervención. Así, considerando la caracterización del PRODETUR -Fortaleza plasmada en el Documento de Evaluación de Crédito (DEC)⁵, resulta clara la pertinencia de los objetivos y medios establecidos para el programa:

“(…) consiste en inversiones, entre ellas para infraestructura, orientadas a asegurar el desarrollo turístico sostenible e integrado, elevar la calidad de vida de la población local, aumentar los ingresos del sector y mejorar la capacidad de gestión de la actividad en áreas de expansión y potencial turístico. Actúa mediante planes directores y de fortalecimiento de la gestión municipal, capacitación profesional y empresarial, estudios de mercado turístico nacional e internacional, planes de gestión ambiental y de mercadeo, así como de las intervenciones en infraestructura de transporte, saneamiento ambiental y conservación de patrimonio histórico”. (DEC, 2010).

Otro aspecto a destacar es que el Gobierno de Brasil aceptó ser la sede de la Copa Mundial de Fútbol 2014, certamen organizado por la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA). A su vez, Fortaleza fue seleccionada como una de las doce (12) sedes dentro de Brasil. Consecuentemente con esta decisión, el gobierno brasileño decidió implementar un plan de obras públicas tendiente a mejorar las condiciones de diversas sedes, en distintos estados de la Federación.

El Gobierno de Brasil, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y CAF, estructuró líneas de préstamos para afrontar parcial o totalmente las inversiones del mencionado plan de obras públicas, las cuales quedarían como un activo fijo en las diversas comunidades. Así, con CAF se estructuró el Programa de Apoyo a Gobiernos Municipales y Estaduales Sedes de la Copa Mundial de Fútbol 2014 (“PRAME Copa”). Los recursos de este programa atendieron el financiamiento parcial de proyectos de las

³ Pareciera que estos objetivos tenían una singular trascendencia para las autoridades brasileñas, y en particular, para el Municipio de Fortaleza, pues la Secretaría Municipal de Turismo de Fortaleza también fue ejecutora del Programa Aldeia da Praia – Fortaleza Ciudad con Futuro (diciembre de 2013), con financiamiento CAF por US\$83 millones. Este programa estuvo destinado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y ampliar la oferta turística mediante la optimización de la infraestructura urbana, la mejora en la competitividad de la ciudad y la puesta en valor de sus atractivos naturales, culturales e históricos. Esto se complementa con el Programa de Drenaje Urbano de Fortaleza (DRENURB), aprobado por CAF en 2010 por US\$45 millones.

⁴ Documento de Evaluación de Crédito (documento interno de CAF)

⁵ Documento interno de CAF

ciudades sede de la Copa del Mundo 2014, y los proyectos elegibles debían ser de infraestructura económica y social, servicios básicos y medio ambiente.

A continuación, se presenta la **Tabla 1** en la que se exhiben las actividades de fortalecimiento y desarrollo institucional (F&DI) y las inversiones en infraestructura previstas en la operación. Las actividades de F&DI no pudieron ser desarrolladas por problemas de integración de aportes de contrapartida, mientras que las inversiones en infraestructura fueron llevadas a cabo efectivamente.

Los datos de la **Tabla 1** provienen del Informe de Evaluación de Cierre realizado por SETFOR, de Informes de las Misiones de Seguimiento de CAF y de la Ficha de Finalización de Desembolsos de Operaciones Soberanas⁶. La columna titulada “Observaciones” señala las discrepancias entre los distintos informes considerados. Cabe señalar que, en esta sección que trata de la pertinencia del programa, se utilizan datos de ejecución financiera porque los desembolsos constituyen la contracara de la ejecución física de los componentes y, tratándose de una operación de préstamo, resulta ser la información más fidedigna.

Y con el mismo espíritu, a continuación, se transcribe textualmente un fragmento que figura en la Ficha de Finalización de Desembolsos de operaciones soberanas, el cual constituye una explicación de la razón por la cual no se ejecutaron los componentes que utilizaban recursos de contrapartida. Más adelante se incluirá una reflexión al respecto.

“Considerando que la contrapartida del Programa PRODETUR de Fortaleza debería ser costeadada por el Gobierno Federal – Ministerio de Turismo, pero no fue posible pues el Ministerio no transfirió los recursos necesarios, la Prefectura tuvo que honrar los compromisos llegando a los 43% de contrapartida justificada. En agosto de 2016 fue solicitada a CAF una sustitución de obras de contrapartida para cumplir con los US\$50 MM de contrato, para tanto fue hecha una misión de seguimiento donde tuvimos el visto bueno de la DACC y DAPS con la referida sustitución. Sin embargo, el área de negocio prefirió aguardar por la misión de cierre para evaluar la pertinencia de la alusiva sustitución teniendo en vista que en el contrato no hay condición de pari passu. (Ficha de Finalización de Desembolsos, 2016).

TABLA 1. Componentes – Estado de avance físico y financiero

COMPONENTE	AVANCE FÍSICO (%)	AVANCE FINANCIERO (%)	OBSERVACIONES
INVERSIONES EN EL DESARROLLO DEL TURISMO	68,50	70,84	
APOYO EN GENERAL AL DESARROLLO DEL TURISMO	0,98	39,52	Estas acciones establecerían un horizonte de planeamiento de largo plazo, y en cierto sentido, contribuirían a la sostenibilidad de las acciones del programa. Según el OE no se ejecutaron los recursos de contrapartida previstos y se justificó el desarrollo del subcomponente con otras actividades realizadas por el Gobierno Nacional. De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas se ejecutó el 44% (CAF). No

⁶ Para la elaboración de este cuadro se utilizó como base el cuadro contenido en el Informe Misión de Seguimiento de CAF del 9 de agosto de 2016 integrada por Jose Rafael Neto, Cecilia Guevara y Danny Rodríguez. Se complementó con información del Anexo 1- Cuadro de ejecución financiera del programa/proyecto de la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas. Asimismo, se utilizó el cuadro C Allocations de Inversiones del Informe de Evaluación de Cierre (Relatorio do Encerramento), y los Informes de Seguimiento Técnico del 7 de marzo de 2017 y Seguimiento técnico para el Cierre del 14 de marzo de 2018.

			se ejecutó la parte correspondiente a los recursos de contrapartida.
Elaboración de un Plan de reordenamiento general y proyectos arquitectónico, urbanísticos y paisajísticos para la Av. Beira Mar	100,00	54,20	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó/ejecutó. Según el Informe de Seguimiento: SETFOR utiliza los estudios del Ministerio de Turismo. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo una pequeña ejecución de recursos de contrapartida.
Elaboración y puesta en marcha de una metodología de recolección y análisis de indicadores de turismo a ser monitoreada periódicamente.	0,00	0,00	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. Según el Informe de Seguimiento: No se ejecutó. Según el Informe de Cierre no se ejecutó.
Elaboración de Estudios de Mercado para la definición de la estrategia de desarrollo de Fortaleza como destino turístico	0,00	0,00	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó.
Plan de Desarrollo Integrado de Turismo Sustentable para Fortaleza (PDTIS Fortaleza)	100,00	105,26	De acuerdo con el Informe de Seguimiento el Subcomponente fue concluido el 06/08/2011 (previo al inicio de la ejecución del Programa). Y de acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Inventario de la Actividad Turística de Fortaleza	100,00	57,98	De acuerdo con con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. Según el Informe de Seguimiento el Contrato fue resuelto con la Fundação Apolônio Sales (07/2011). Los estudios faltantes serán objeto de una nueva contratación. Mientras que el Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
ESTRATEGIA DE COMERCIALIZACIÓN	1,38	14,81	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó.
Elaboración de un Plan de Negocios para la promoción y mercadeo de turismo	5,00	0,00	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. Según el Informe de Seguimiento se encuentra en proceso de contratación.
Ejecución del Plan de Negocios ara la promoción y el mercadeo de turismo	15,25	15,25	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. Según el Informe de Seguimiento se encuentra en proceso de contratación. Y según el Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	0,65	18,19	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó.
Fortalecimiento Institucional de la SETFOR	14,32	14,32	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. Según el Informe de Seguimiento el Subcomponente fue concluido en fecha 30/03/2011 (fecha anterior al inicio de la ejecución del programa). El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Fortalecimiento Institucional de la gestión municipal de turismo	100,00	62,90	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. Según el

			Informe de Seguimiento el Subcomponente fue concluido, pero no se aclara cuando. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Desarrollo de un sistema de información de las actividades turísticas de Fortaleza	0,00	0,00	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. Según el Informe de Evaluación de Cierre se solicitó modificación por Oficio N°1063/2015/GABSEC/SETFOR, de fecha 16/12/2015.
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS	64,96	81,10	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas solo se desembolsaron los recursos del préstamo. Y esta ficha solo consigna el importe global por subcomponente, no así las distintas aperturas.
Infraestructura para la remodelación de la Playa del Futuro (Av. Zezé Diogo, Av. Dioginho y Av. Jose Sabóia)	100,00	101,77	Según el Informe de Seguimiento la Primera Fase fue concluida. La Segunda Fase se encuentra en ejecución con obras sin frentes de trabajo. Se identificaron obras casi paralizadas. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Infraestructura para la reforma de la Plaza del Futuro/31 de Março	100,00	94,43	Según el Informe de Seguimiento: Subcomponente concluido. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Infraestructura para la urbanización del Conjunto Santa Terezinha	24,90	24,93	Según el Informe de Seguimiento: Obra en ejecución con finalización prevista para febrero del 2017. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Infraestructura para el reordenamiento y ejecución del Proyecto de la Av. Beira Mar	90,00	48,58	Según el Informe de Seguimiento: Obras en ejecución. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida por más del 100%.
GESTIÓN AMBIENTAL	0,54	66,38	
Evaluaciones ambientales estratégicas	100,00	132,77	Según el Informe de Seguimiento: Subcomponente concluido. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Auditorías socio ambientales de la ejecución de las obras	100,00	0,00	Según el Informe de Seguimiento: Subcomponente no ejecutado. Se solicitó modificación por Oficio N°1063/2015/GABSEC/SETFOR, de fecha 16/12/2015
GESTIÓN DEL PROGRAMA	3,53	67,60	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas solo se desembolsaron los recursos del préstamo.
Apoyo, supervisión y fiscalización de obras	95,00	104,18	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas solo se desembolsaron los recursos del préstamo. Según el Informe de Seguimiento: En ejecución. Assist Consultores Associados LTDA. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Auditoría Externa	66,00	41,42	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas solo se desembolsaron los recursos del préstamo. Según el Informe de Seguimiento: En ejecución. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.

Evaluación intermedia y final del programa	0,0	0,0	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que no hubo ejecución alguna.
Apoyo a la UCP para la gerencia del programa	0,00	0,00	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. Según el Informe de Seguimiento: Subcomponente no ejecutado. Se solicitó modificación por Oficio N°1063/2015/GAB-SEC/SETFOR, de fecha 16/12/2015. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución alguna.
Auditoría de Seguridad Vial	100,00	15,73	Correspondía totalmente a aportes de contraparte y según la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas no se desembolsó. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo una pequeña ejecución de recursos de contrapartida.
COSTOS DE FINANCIAMIENTO	2,29	50,13	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas se desembolsó totalmente. Los informes son coincidentes.
IMPREVISTOS	0,00	0,00	De acuerdo con la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas se desembolsó totalmente los aportes del préstamo. El Informe de Evaluación de Cierre consigna que hubo ejecución de recursos de contrapartida.
Fuente: elaboración propia en base a los documentos del programa (*) Los porcentajes fueron tomados del Informe de seguimiento que figura en la nota al pie N° 8.			

De la revisión del cuadro precedente surgen algunas interrogantes. La operación tuvo una notable fundamentación y justificación en el DCP, que luego se volcó en el anexo correspondiente del Contrato de Préstamo. La fundamentación se ocupó de los componentes denominados frecuentemente “blandos”, esto es, desarrollo y fortalecimiento institucional, como así también de los “duros”, obras de infraestructura física. Los subcomponentes que no se ejecutaron o se ejecutaron parcialmente son principalmente los señalados con los códigos 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.2.1, 1.2.2, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3 y, coincidentemente, no tenían asignados fondos del préstamo; solo recursos de contrapartida. Entonces, queda como interrogante cuál era fue el criterio de esta asignación de recursos.

Otro interrogante al respecto, si la lógica interna del diseño del programa previa que estos componentes y subcomponentes “blandos” contribuirían significativamente al éxito del programa por qué no dejar documentado lo que termino ocurriendo con estos. Pareciera que, en su lugar, esto es de los aportes de contrapartida no efectivizados, se tomaron otras inversiones realizadas por el Municipio de Fortaleza que compensaron la falta de aportes de contrapartida del gobierno federal, pero no se consignó información alguna respecto de los efectivos reemplazos. El Informe de Evaluación de Cierre lo presentó la SETFOR (OE) en julio de 2017 y la operación se cerró en algún momento de 2018. Por su parte, los informes de seguimiento de CAF disponibles señalan dificultades para el seguimiento de las obras en construcción y discrepancias serias en cuanto al avance financiero documentado por las partes (CAF/SETFOR-OE).

En consecuencia, se estima que el diseño del Programa fue pertinente. En cuanto a lo ejecutado efectivamente terminó siendo un programa de obras públicas o infraestructura de diversa envergadura e importancia relativa dispar, pues se financiaron desde espigones en el mar hasta obras de menor grado de complejidad como las “*areinhas*” (lugar de juegos infantiles).

Eficacia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD-OCDE, 2018), 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 de beneficiarios.

Considerando los contenidos de los informes de cierre del programa, principalmente el Informe de Cierre⁷ realizado por el OE⁸ y posteriormente el Informe Complementario de Cierre, así como los distintos informes correspondientes a diversas visitas de seguimiento técnico para el cierre efectivo del programa realizadas por funcionarios de CAF⁹, se puede expresar las siguientes consideraciones:

1. No se mantuvo el diseño original del Programa (**Tabla 1**). Esto es algo que suele ocurrir en proyectos de inversión pública cuya ejecución demanda varios años. Algunas veces transcurre mucho tiempo entre el proceso de formulación y aprobación hasta que se inicia la ejecución, y las necesidades del país, del gobierno estadual o local cambian, resultando necesario efectuar ajustes en su diseño. Desde el punto de vista de la evaluación, esto es perfectamente plausible, siempre y cuando se deje expresa constancia de las razones que justifiquen esas modificaciones, como así también, que se describa en qué consisten, sus costos asociados, si es necesario realizar arreglos para su ejecución y toda otra información relevante a los efectos de su posterior análisis. Nada de esto se encuentra claramente expresado en los documentos a los que ha tenido acceso esta evaluación.
2. De los informes disponibles no se puede inferir que algunos subcomponentes hayan sido efectivamente ejecutados por el OE ni se tiene certeza de los montos efectivamente pagados por contratos. Resulta particularmente engorroso cotejar los datos de los textos contra las planillas que integran el Informe de Cierre del Programa. La información no es concluyente y las cifras se encuentran expresadas algunas veces en reales (R\$) y otras en dólares estadounidenses (US\$). Tampoco se consigna en todos los casos el importe finalmente pagado por los distintos contratos¹⁰.
3. El Informe de Evaluación de Cierre del OE (SETFOR) da por ejecutados satisfactoriamente algunos subcomponentes, que luego no pueden corroborarse en los informes de seguimiento técnico de CAF.
4. Los objetivos originales del programa pudieron ser alcanzados parcialmente debido a que no se ejecutaron todos los componentes y subcomponentes. En particular, esto ocurre con los componentes “blandos”, los cuales estaban directamente relacionados con el fortalecimiento institucional de la SETFOR para cumplir con su cometido dentro del Municipio. En cuanto a las inversiones en infraestructura física, se da cuenta que se debió dar de baja un contrato para el morro de Santa Terezinha, pero no se aclara si esa obra simplemente fue dada de baja o si se reemplazó por otra similar que satisficiera los objetivos previstos.
5. Integración de la contrapartida local. Se desconoce las razones por las cuales el Gobierno Federal de Brasil no integró los aportes de contraparte que estaban previstos para el programa, lo cual naturalmente retrasó su ejecución. La Prefectura Municipal de Fortaleza (PMF)/SETFOR tuvo que honrar estos aportes faltantes ofreciendo otras obras de infraestructura y, con ello, tratar de completar el 50% que debía, algo que, según la Ficha de Cierre de Desembolsos¹¹, no logró alcanzar. Entre estas, se destaca el proyecto Vila do Mar que

⁷ Documento interno de CAF.

⁸ Relatorio de Encerramento 476/2017/GABSEC/SETFOR, julio de 2017 y el Informe Complementario de Cierre 28/02/2018.

⁹ Reporte Visita de Seguimiento, 24/11/2017. Informe para el Cierre, 14/03/2018.

¹⁰ En el marco de la presente evaluación no estuvo previsto la revisión de los contratos. Aquí solo se hace referencia a la información contenida en el Informe de Evaluación de Cierre realizado por el OE.

¹¹ Documento interno de CAF.

se incorporó a último momento y fue uno de los arreglos propuestos por la PMF para poder integrar los aportes de contrapartida.

6. Debido a las restricciones impuestas por la pandemia provocada por el COVID-19 resultó imposible tomar contacto directo con la PMF y, en particular, identificar y tratar de contactar a algunos beneficiarios del Programa. De igual manera, no se pudo conseguir otros datos relevantes que hubieran sido útiles para estimar los efectos directos e indirectos de las intervenciones.
7. Retomando el documento de Evaluación de Cierre que nos permite tener una idea general de lo que se realizó durante la ejecución, se presenta una síntesis de este¹², y se incluyen algunas aclaraciones para interpretar las dificultades en establecer lo efectivamente realizado y financiado por el programa, considerando las discrepancias entre los distintos informes tanto del OE como de CAF.
8. Por pedido de las sucesivas misiones de seguimiento de CAF, el OE debió elaborar un Informe Complementario de Cierre para avanzar en el cierre técnico de la operación. Este informe indica que los recursos del préstamo se destinaron a: a) Estudios para el reordenamiento de la Av. Beira Mar; b) Obras de infraestructura; c) Supervisión de obras; d) Auditoría externa; e) Imprevistos; f) Comisión de financiamiento, y g) Gastos de evaluación del Programa. Como se puede observar en el presupuesto del programa (**Tabla 2**), y posteriormente, con mayor detalle en la descripción del Programa, se entiende que se acordaron y se introdujeron modificaciones al Componente 1. El detalle es el siguiente:

TABLA 2¹³. Presupuesto del Programa (sin considerar los componentes (3) Costos del Financiamiento y (4) Imprevistos).

Ítem	Componente/Subcomponente	US\$ CAF	US\$ PMF	Observaciones
1.	Apoyo general para el desarrollo del turismo			
1.1	Elaboración de un plan estratégico para el desarrollo del turismo			
1.1.1	Elaboración de un plan de reordenamiento general y proyectos arquitectónicos, urbanístico y paisajístico para la Av. Beira Mar	814.332		Entregado y aprobado por SETFOR en 2009. Aclaran que los proyectos fueron costeados por la PMF por un importe de US\$ 676.833.
1.1.2	Elaboración y ejecución de una metodología para recolectar y analizar indicadores de turismo que serán monitoreados periódicamente		542.888	Los recursos no fueron utilizados porque la SETFOR utiliza los indicadores elaborados por la Secretaría de Turismo de Ceará.
1.1.3	Elaboración de estudios de mercado para la definición de una estrategia de desarrollo de Fortaleza como destino turístico		108.578	SETFOR utiliza los datos del Ministerio de Turismo y los propios existentes. Los recursos no fueron utilizados.
1.1.4	Plan de desarrollo de turismo integrado sustentable para Fortaleza (PDTIS Fortaleza)		140.644,78	La acción fue concluida 06/08/2011 y financiada mediante un convenio con el Ministerio de Turismo de Ceará.

12 Informe de Cierre del Programa 476/2017/GABSEC/SETFOR, julio de 2017, elaborado en cumplimiento del Contrato de Préstamo, Cláusula 8°, ítem (d).

13 Esta tabla no se corresponde con el listado de componentes que figura en el Anexo B del Contrato de Préstamo, pero si se corresponde con el Anexo I, Cuadro de Ejecución Financiera del Programa /Proyecto de la Ficha de Finalización de Desembolsos de Operaciones Soberanas.

1.1.5	Inventario de actividades turísticas de Fortaleza		290.219,68	Contrato celebrado con la fundación Apolônio Sales de Desarrollo Educativo (Contrato PRODETUR/SETFOR N°02/2011) con fecha de vigencia 03/07/2013. Valor pagado R\$ 282.744 (aproximadamente US\$ 53.453,04 al tipo de cambio actual).
1.2	Estrategia de comercialización			
1.2.1	Elaboración de un plan de negocios para la promoción y marketing del turismo		271.444	Es una actividad habitual de SETFOR por lo tanto no se ocuparon los recursos de contrapartida.
1.2.2	Ejecución de un plan de negocios para la promoción y marketing del turismo		8.957.655	Se realizaron actividades de promoción y mercadeo en los años 2013, 2014 y 2015, por un total de US\$ 1.366.390,70
1.3	Fortalecimiento institucional			
1.3.1	Fortalecimiento institucional de SETFOR		2.229.842	Se adquirió equipo informático incluyendo servidores, mobiliario, vehículos. Total US\$ 319.209,40
1.3.2	Fortalecimiento institucional de la gestión municipal de turismo		325.733	Acción concluida 01/07/2013 mediante convenio con el Ministerio de Turismo. Total US\$ 204.885,35
1.3.3	Desarrollo de un sistema de información de actividades turísticas de Fortaleza		325.733	Las acciones las realiza la Secretaría de Turismo estatal. No se utilizaron los recursos de contrapartida.
1.4	Dotación de infraestructura			
1.4.1	Remodelación de la Playa del Futuro (Av. Zezé Diogo, Av. Dioguinho y Av. José Saboia)	43.431.053		Las obras fueron divididas en dos fases. Primera fase: con recepción definitiva de obra 05/2015; Segunda fase: licitadas en diciembre 2015. No se aclara la situación al momento del informe. No resulta clara la información disponible (se abordará en el apartado de eficiencia).
1.4.2	Reforma de Plaza 31 de marzo		3.007.151	Obra finalizada con recepción definitiva de obra 09/2015. No resulta clara la información disponible (se abordará en el apartado de eficiencia).
1.4.3	Urbanización del Conjunto Santa Terezinha		4.514.004,23	Obra concluida. Existe discrepancia entre informes. Se abonó R\$2.565.975,18 (US\$485.100,15)
1.4.4	Reordenamiento y ejecución del proyecto Av. Beira Mar		19.001.086	Trabajo ejecutado por medio de convenio con el Ministerio de Turismo (fondos propios y del Estado de Ceará). Se agregó una tercera etapa que no estaba prevista en el Programa (se abordará en el apartado de eficiencia).
1.5	Gestión ambiental			
1.5.1	Evaluación ambiental estratégica		271.444	Convenio con el Ministerio de Turismo. Evaluación concluida y validada. (28/18/2013).
1.5.2	Auditorías ambientales de la ejecución de las obras		271.444	Los recursos de contrapartida no fueron utilizados porque son acciones corrientes de SETFOR.
2.	Gestión del Programa			

2.1	Apoyo, supervisión y fiscalización de obras	2.500.000	1.000.000	Concluido
2.2	Auditoría externa	55.168	162.866	Fue concluido el informe de auditoría correspondiente al segundo semestre de 2016.
2.3	Evaluación Intermedia y Final del Programa		271.444	Se detalla el contenido de los informes que no se corresponden con lo presentado. Evaluación realizada por el Organismo Ejecutor.
2.4	Apoyo a la UCP para el gerenciamiento del Programa		1.500.000	Se ejecutó mensualmente.
2.5	Auditoría de seguridad vial		50.000	Los trabajos fueron ejecutados (Remodelación Playa del Futuro). Importe contratado en R\$ aproximadamente US\$ 2.722,33

Fuente: elaboración propia

En los distintos informes de seguimiento del programa resulta evidente que el programa no se ejecutó como estuvo previsto; es decir, en línea con el diseño original descrito en el Anexo “B” del Contrato de Préstamo¹⁴. Asimismo, pareciera que la falta de integración de los recursos de contraparte imposibilitó la ejecución de varios subcomponentes. No se puede aseverar que esto haya sido la razón, pues en algunos casos se sustituyó o justificó con trabajos realizados por el Ministerio de Turismo de Brasil, y mediante acciones ordinarias (gastos recurrentes) de la PMF que corresponden a obras públicas. En el Informe de Evaluación de Cierre se intenta justificar la realización y aportes de contrapartida con actividades similares a las planificadas originalmente. Pareciera que esto no fue aceptado por CAF.

Otro indicio interesante es que de acuerdo con el último Informe de la Auditoría Externa (auditoría de cierre del programa de 2017¹⁵) se señala que algunos contratos no fueron puestos a disposición de la auditoría¹⁶. Este señalamiento aporta indicios ciertos de que el proceso de cierre de la operación debió ser engorroso y lento cuanto menos.

Finalmente, se debe tener presente el Informe de CAF del 14 de marzo de 2018, Informe de Evaluación para el Cierre (**Tabla 3**), en cual se describe las actividades verificadas para el cierre del programa y da una idea cierta de la situación de cambios en el diseño y las dificultades para proceder al cierre de la operación de préstamo.

TABLA 3. Descripción de la información de cierre remitida, Programa PRODETUR (2018)

Nº DESCRIPCIÓN	EMPRESA	RECEPCIÓN DEFINITIVA	PLANOS CONSTRUIDOS
1.4 INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS			

14 Documento interno de CAF.

15 Relatorio de auditoría (14/07/2017), enviada a la Representación de CAF en Brasilia mediante Oficio N°507/2017/GABSEC/SETFOR del 24/07/2017.

16 Por ejemplo, el contrato 01/2010 – Forneador Assit Consultores Associados Ltda., cuyo objeto era la “Contratação de Serviços Técnicos de Consultoria para o fortalecimento institucional da gestão municipal de turismo no Programa PRODETUR Nacional Fortaleza”.

1.4.1 Fase I. Infraestructura para la remodelación de la Playa del Futuro (Av. Zezé Diogo, Av. Dioguinho y Av. José Sabóia)	CONTRUTORA MARQUISE SA	11/05/2015	SI
1.4.1 FASE II. Infraestructura para la remodelación de la Playa del Futuro (Av. Zezé Diogo, Av. Dioguinho y Av. José Sabóia)	EDCON COMERCIO E CONSTRÇOES LTDA	31/01/2017	SI
1.4.2 Infraestructura para la reforma de la Plaza del Futuro / 31 de Marzo	EDCON COMERCIO E CONSTRÇOES LTDA	10/09/2015	SI
1.4.3 Infraestructura para la urbanización del conjunto Santa Terezinha	FUJITA ENGENHARIA y UNIÃO EMPREENDIMIENTOS	Contrato rescindido	NC
1.4.4 Infraestructura para el reordenamiento y ejecución del Proyecto de la Av. Beira Mar	CONTRUCCOES CAMARGO CORRÊA SA	Solamente Provisorio	X
2 GESTIÓN DEL PROGRAMA			
2.1 Apoyo, Supervisión y Fiscalización de las obras	ASSIST CONSULTORES ASSO-CIADOS LTDA	12/05/2017	NC

Fuente: 7788 – ICT Informe de evaluación para el cierre técnico

Como se puede observar en 1.4.3, se rescindió el contrato y no se dispone de mayores datos ni explicaciones. Tampoco es posible inferir si la obra fue reemplazada por otra. De igual manera, se debe notar que las obras de Playa del Futuro fueron organizadas en dos fases, lo cual da una idea de la complejidad de las mismas.

Otra explicación respecto del logro parcial de la eficacia podría ser que, como el Gobierno Federal no integró los fondos de contrapartida, la ejecución de las actividades se atrasó. Esta situación se vio agravada, a su vez, pues se produjo el cambio de gestión debido al ciclo político, y para subsanar el problema financiero se debió incorporar otras obras financiadas con recursos de contrapartida que ya disponía en su plan de obras públicas el gobierno de Fortaleza, y así el programa se transformó mayoritariamente en un programa de obras públicas.

Eficiencia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE¹⁷ 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 que el contrato de préstamo celebrado entre la PMF y la CAF tenía una duración prevista de cuatro (4) años, que la operación fue aprobada el 01/12/2010, que el contrato fue firmado el 14/05/2012 y, a partir de ese momento se considera su vigencia; que su último desembolso real fue el 12/05/2016 (100 % de desembolsos de los

¹⁷ CAD-OCDE (2018).

recursos del préstamo, sin desembolsos de contrapartida) y que el cierre de la operación ocurrió en los primeros meses de 2018, la operación no puede ser considerada eficiente.

Por lo general, se considera conveniente que estas operaciones de crédito se ejecuten dentro del plazo de gracia, los cuatro (4) años iniciales en los cuales no se amortiza capital, cuando sólo se abonan intereses y la comisión de compromiso, si correspondiera. En este programa ese beneficio se desaprovechó, y la razón está dada en el hecho que el Gobierno Federal no cumplió con los aportes de recursos para integrar la contrapartida local, como estuvo previsto.

Ante esta situación en junio de 2016, como el Gobierno Federal no integraba los recursos de contrapartida, la Prefectura Municipal de Fortaleza presentó una propuesta de reconocimiento de las obras del proyecto Vila Do Mar como contrapartida. Estas obras a la orilla del mar de Fortaleza, en una zona que el gobierno de Fortaleza trataba de revalorizar, mejorar y desarrollar sus atractivos turísticos, a la vez que, minimizar los problemas de seguridad y de trata de personas con fines de explotación sexual y prostitución.

Desde el punto de vista de CAF, esto es factible según expresa la “Ficha de Finalización de Desembolsos de Operaciones Soberanas”¹⁸ de diciembre de 2016 porque la operación no definía un “*pari-passu*” (en igualdad de condiciones)¹⁹ por rubros, sino que lo definía de manera global. Es decir, que la operación global debía contener un aporte del 50% de cada una de las partes (CAF y el Gobierno Federal), y esta distribución no debería ser igual en cada uno de los rubros del programa²⁰.

Aparentemente esta propuesta fue aceptada, aunque, en sus informes, CAF no lo expone de manera explícita y taxativa. En el “Informe Ambiental y Social de Seguimiento Periódico para Operaciones de Infraestructura y Desarrollo Ambiental y Social”²¹, se señala que se visitaron las obras de Vila do Mar y “que el cliente pidió se incluyera dentro del Programa” que presentaban un avance del 74% y quedaba por expropiar a unas 400 familias, y las obras presentaban algunas deficiencias (contención de taludes) y falta de arborización. También se señala, entre otros aspectos, que se gastó más recursos de préstamo para Apoyo de la Supervisión y Fiscalización de las Obras²² que lo que estaba previsto. La misión señala que amerita una discusión y acuerdo respecto de gastos que se debían realizar con contrapartida y no fueron ejecutados. Todo esto señala que no había acuerdos entre las partes respecto de las obras a incluir en el programa y de la integración de la contrapartida.

El “Informe de Evaluación para el Cierre del Programa PRODETUR”, ICT de CAF del 14 de marzo de 2018 contiene observaciones relativas a la eficiencia que se transcriben a continuación por su claridad e importancia. Asimismo, se presenta a continuación dos gráficos incluidos en dicho informe, relativos al desempeño obtenido, en términos de plazos y costos, de cinco obras seleccionadas y analizadas por el citado informe²³.

¹⁸ Documento interno de CAF.

¹⁹ Cabe recordar que “*pari-passu*” refiere a definir taxativamente cómo concurrirán las fuentes de financiamiento, esto es si el préstamo aporta X %, qué Y% le corresponde en simultáneo a la contraparte. Respecto de la integración de los aportes de ambas partes, préstamo y contraparte, es importante tener presente que cada banco tiene sus propias normas internas respecto de la manera en que se controla la integración de estos aportes y, según la Ficha de finalización de desembolsos de operaciones soberanas, esta operación en particular no contaba con *pari - passu* definido contractualmente. Se debe recordar que el *pari - passu* indica los aportes que debe realizar cada fuente de financiamiento, sus proporciones, y el momento en que se debe integrar. Los *pari-passu* pueden ser por categoría de gasto o globales. De acuerdo con la Ficha esta operación no tenía definido.

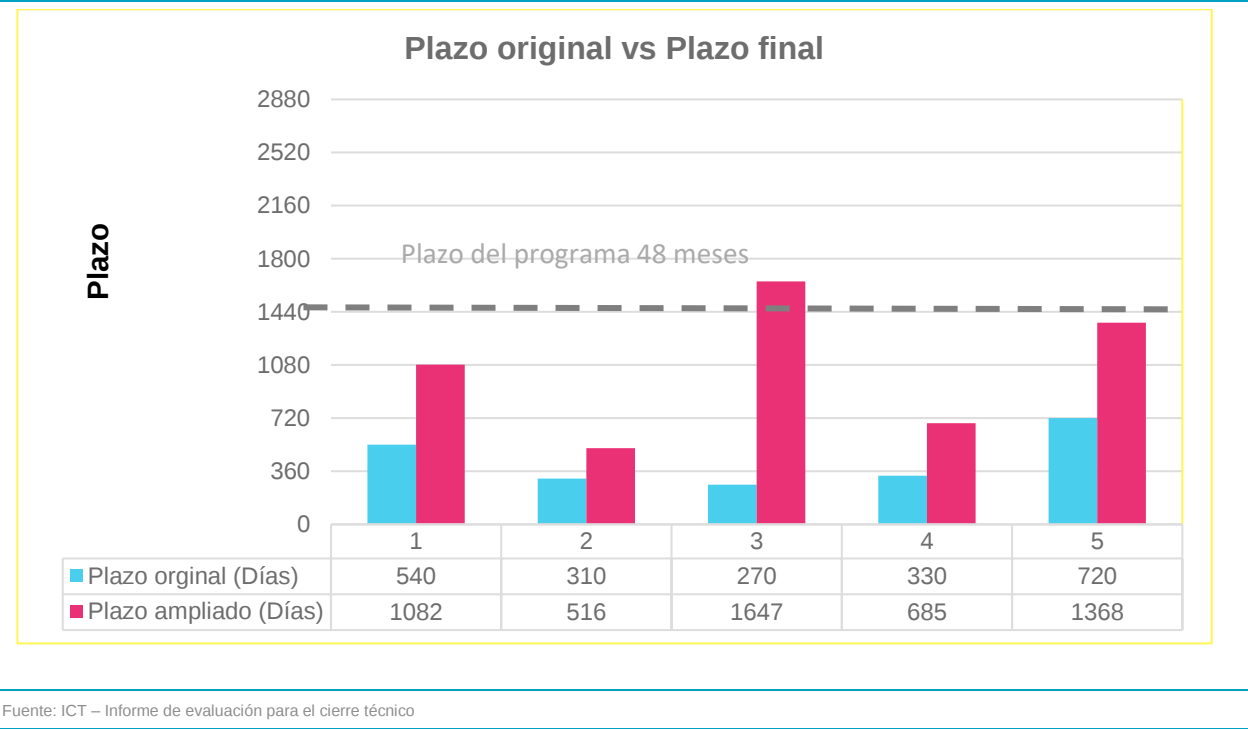
²⁰ Previamente en la sección correspondiente a Pertinencia se transcribió un párrafo consignado en la referida “Ficha” respecto del tema *pari - passu* y su cumplimiento.

²¹ Documento interno de CAF.

²² Matriz de Financiamiento, 2 Gestión del Programa, 2.1 Apoyo de la Supervisión y Fiscalización de las Obras.

²³ Las cinco obras seleccionadas son: Fase I. Infraestructura para la remodelación de la Playa del Futuro (Av. Zezé Diogo, Av. Dioguinho y Av. José Sabóia); Fase II. Infraestructura para la remodelación de la Playa del Futuro (Av. Zezé Diogo, Av. Dioguinho y Av. José Sabóia); Infraestructura para la plaza del futuro/31 de marzo; Infraestructura para la urbanización del conjunto Santa Terezinha; Infraestructura para el reordenamiento y ejecución del Proyecto de la Av. Beira Mar.

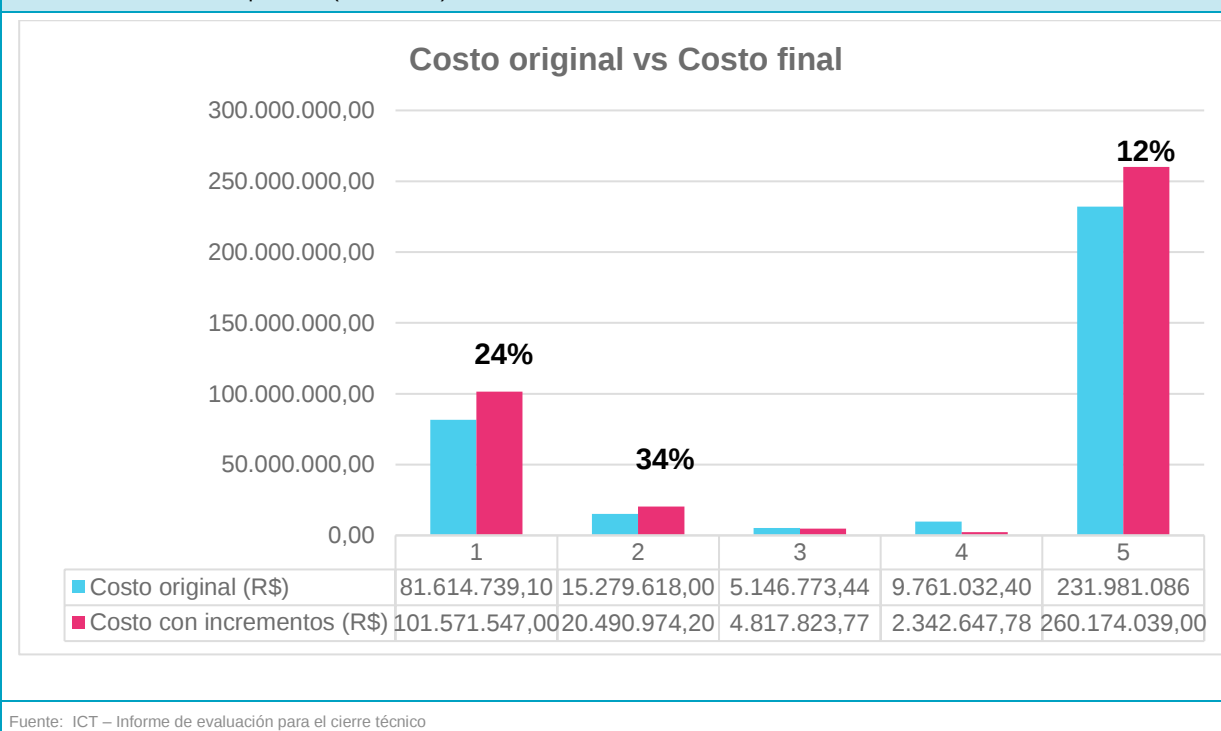
GRÁFICO 1. Plazos originales comparados a los finales (2012-2018)



“En conclusión podemos indicar que ninguna de las obras ha cumplido con los plazos de ejecución de obras establecidos originalmente en los contratos, aspecto que es muy relevante ya que los clientes deberían hacer conocer a CAF, durante la administración, todas las modificaciones a los contratos comerciales y también, por supuesto, los justificantes atribuidos. Asimismo, debemos analizar la vinculación de la extensión de plazos con la extensión de ejecución de desembolsos y concurrentes dispensas de rendición de cuentas”.

“Por otro lado, la siguiente grafica muestra los incrementos de costo de las obras, donde los valores presentados corresponden a los costos por incremento de obras y reajuste de precios unitarios, por ello demuestran valores mayores a los 25% que establece la norma” (ICT Informe de evaluación para el cierre técnico, 2018)

GRÁFICO 2. Costos comparados (2012-2018)



“El valor más alto corresponde a un 34%, correspondiente a la obra “Ejecución de servicios de la reforma de la Praia del Futuro”, empero el mayor, comparados en Valor de incremento corresponde a las obras “Infraestructura para o Reordenamento da Av. Beira-Mar” ya que el contrato se incrementó en R\$ 28.192.952,98, Valor considerable”. (ICT Informe de evaluación para el cierre técnico, 2018)

Con respecto al control de calidad:

“Para el control de calidad, aspecto muy difícil identificar mediante un índice, se ha observado el cumplimiento de actividades por parte de la empresa de supervisión. No contando con elementos cuantificables, en consecuencia, se ha visto conveniente ponderar el número de aditivos, aspecto que muestra parcialmente deficiencias de los proyectos y/o soluciones no adecuadas, así como el valor (en porcentaje %) de incremento en el monto de contrato”. (ICT Informe de evaluación para el cierre técnico, 2018)

El documento finaliza con la siguiente conclusión:

“Se ha realizado un análisis final de indicadores de gestión de las obras del programa, donde podemos establecer que ninguna de las obras ha cumplido con los plazos de ejecución de obras establecidos originalmente en los contratos comerciales, determinando que existe valores de incremento de plazo de hasta 510% y en promedio, un porcentaje de incremento de plazo de hasta un 170%, incluyendo paralizaciones de obra. El aspecto más relevante es la información que se remite a CAF, donde el cliente debería hacer conocer a CAF, durante la administración, todas las modificaciones a los contratos comerciales y también, por supuesto, los justificantes atribuidos. Asimismo, debemos analizar la vinculación de la extensión de plazos con la extensión de ejecución de desembolsos y concurrentes dispensas de rendición de cuentas. Se recomienda intensificar las misiones de seguimiento a programas que tengan recurrentes ampliaciones de plazo”. (ICT Informe de evaluación para el cierre técnico, 2018)

Como se puede observar en los párrafos transcritos precedentemente del Informe de CAF del 14 de marzo de 2018, los señalamientos respecto de costos, plazos y supervisión de obra son lo suficientemente contundentes como para agregar algo más al respecto.

Una vez más se señala que los informes, tanto de CAF como del OE resultan contradictorios entre sí respecto de las actividades efectivamente realizadas en el marco del programa en términos de sus costos efectivos y plazos; elementos que integran el análisis de la eficiencia del programa.

En particular, los mismos ejecutivos de CAF llaman la atención respecto de los Informes Semestrales, los cuales deberían servir para el seguimiento físico y financiero de la ejecución del programa y consideran que, en esta oportunidad, no fueron útiles para este cometido. Dado que los Informes Semestrales no estuvieron disponibles, no se pudieron revisar en el marco de este ejercicio.

En particular, los Informes de Seguimiento Técnico de CAF²⁴ exhiben algunos problemas recurrentes, tales como, la incongruencia entre los reportes financieros de los ejecutivos de CAF y los funcionarios del OE. Pareciera que no coincidían los datos que utilizaban las partes respecto del uso de las dos fuentes de financiamiento: recursos del préstamo y aportes de contrapartida. En el Informe de Seguimiento Técnico (IST) se señala que existían “*discrepancias entre las tablas de fuentes y usos de fondos entre contrato y las que dispone la PMF*”, y a esa fecha ya se había desembolsado el 100% de los recursos del préstamo.

Otras observaciones recurrentes fueron en relación al monto de los contratos celebrados con los distintos proveedores del programa, las frecuentes ampliaciones de plazo de obras que no presentaban mayor complejidad a juicio de los ingenieros de CAF y que, en ese momento (2016), todavía se encontraban obras en proceso de licitación. Otro aspecto se relaciona con la sostenibilidad de las obras, de las inversiones públicas, y la falta de mantenimiento preventivo, rutinario y reparador; aspectos que se encuentran claramente acordados en el contrato de préstamo.

En varios informes de CAF se señala que la información contenida en los informes semestrales del OE no es suficiente para hacer el seguimiento adecuado de las obras y que es necesario que internamente se establezca el contenido mínimo de los informes semestrales.

Revisando la información varias veces requerida por CAF respecto de los contratos administrados por la contraparte con sus proveedores, a continuación, se presenta un detalle de algunos de estos, tomados del Informe de Cierre del Programa preparado por el OE y se aclara que la información estuvo expresada algunas veces en reales R\$ (BRL) y otras en US\$ (USD), por lo cual se ha hecho una conversión a US\$ para tener una misma unidad de cuenta. Como el tipo de cambio Real/Dólar estadounidense no presentó variaciones significativas durante el periodo de tiempo considerado y, además, si se quisiera disponer de las tablas históricas de tipo de cambio el Banco Central de Brasil requiere que se realice un pedido de acceso a la información pública, se utilizó el tipo de cambio al momento de la redacción del presente informes, siendo este de 1BRL=0,18905 USD (**Tabla 4**).

TABLA 4. Remodelación Praia do Futuro²⁵ (2012-2018)

FASE I			
Valor Contratado		Valor pagado	
R\$	US\$	R\$	US\$
81.614.739,10	15.429.348,04	93.353.267,78	17.648.528,63

²⁴ Ver listado de documentos utilizados.

²⁵ En el informe se indica que la obra estuvo paralizada entre el 02/02/2016 y el 09/05/2016, no se explican las causas. Finalmente, se indica como estado de obra “concluida al 100%”.

FASE II			
Valor Contratado		Valor contrato actualizado	
R\$	US\$	R\$	US\$
15.279.618,05	2.888.627,07	20.490.974,26	3.873.839,17

Fuente: Relatório do Encerramento

Es muy frecuente que, por diversos motivos, las obras de infraestructura incurran en demoras, las que se resuelven mediante adendas de plazo. Algunos de los motivos frecuentes suelen ser inclemencias climáticas, falta de provisión de materiales, reasentamientos involuntarios, entre otros. También ocurre que se presenten variaciones en los precios y las partes acuerden adendas por incrementos en el costo de los insumos de las obras (materiales, usualmente), o por el contexto inflacionario en general. De acuerdo con la documentación revisada, ninguna de estas causas aparece en los informes de seguimiento. Según el Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente a esos años (2012-2020), los precios tuvieron modificaciones moderadas entre 5 y 11 % en su punto más alto²⁶. Con respecto al tipo de cambio USD/BRL, revisando las variaciones anuales del período se observó que no hubo modificaciones significativas. No obstante, según la Ficha de Cierre de Desembolsos, pareciera que, en un momento dado de la ejecución, sí hubo modificaciones importantes en el tipo de cambio que pudo haber permitido realizar obras complementarias que se encontraban en fase conclusiva.

Retomando el tema inflacionario, si se observa el comportamiento de la tasa de inflación anual de Brasil²⁷ para esos años, se aprecia que tuvo un comportamiento creciente en sus valores desde el inicio de la ejecución del préstamo, con un pico en 2015, para luego ir descendiendo a valores más bajos. En la **Tabla 5** se puede apreciar la variación interanual del IPC:

TABLA 5. Variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Brasil (2012-2020)

Período	Variación interanual (%)
IPC Brasil 2012	5,84%
IPC Brasil 2013	5,91%
IPC Brasil 2014	6,41%
IPC Brasil 2015	10,67%
IPC Brasil 2016	6,29%
IPC Brasil 2017	2,95%
IPC Brasil 2018	3,75%
IPC Brasil 2019	4,31%
IPC Brasil 2020	4,52%

Fuente: elaboración propia en base a datos públicos del Instituto Brasileiro de Economía

²⁶ <https://www.inflation.eu/es/tasas-de-inflacion/brasil/inflacion-historica/ipc-inflacion-brasil.aspx>

²⁷ <https://portalibre.fgv.br/incc>

En cuanto a las variaciones del Índice de Costo de las Edificaciones²⁸ (ICE), considerando la variación interanual, es la siguiente:

TABLA 6. Variación interanual del Índice de Costo de las Edificaciones (ICE) de Brasil (2011-2017)

Período	ICE – Total-Media anual	Variación interanual (%)
12/2011	487,749	-
12/2012	522,474	7,1
12/2013	564,765	8,1
12/2014	604,026	7,0
12/2015	649,216	7,5
12/2016	688,985	6,1
12/2017	718,276	4,3

Fuente: elaboración propia en base a datos públicos del Instituto Brasileiro de Economía

Mientras que el costo medio del m2, en R\$ (reales), es el siguiente:

TABLA 7. Variación interanual del Costo medio del m2 (R\$) de Brasil (2011-2017)

Período	Costo medio del m ² (R\$)	Variación interanual (%)
12/2011	809,65	-
12/2012	855,64	5,7
12/2013	860,10	0,5
12/2014	913,32	6,2
12/2015	963,39	5,5
12/2016	1027,30	6,6
12/2017	1066,68	3,8

Fuente: elaboración propia en base a datos públicos del Instituto Brasileiro de Economía

Se puede apreciar una variación interanual porcentual bastante estable con un valor en 2013 y un valor fuera de la media en 2017, más bajo.

En consecuencia, se puede afirmar que los indicadores económicos considerados - nivel de precios al consumidor, índice de precios de las edificaciones y el costo medio del m2 construido - no sugieren ninguna modificación significativa en los niveles de precios de la economía brasileña que hubieran podido afectar al precio de las obras.

A continuación, se presentan otros ejemplos de la manera en que se expresó el tema contratos e información en general en el Informe de Cierre elaborado por el OE.

Respecto al subcomponente Urbanización del Conjunto Santa Terezinha (1.4.3), la urbanización figura como obra concluida al 100%, en el Informe de Evaluación de Cierre, pero en el Informe de la Misión de Cierre de CAF, figura como contrato rescindido. Ninguno de los dos informes aporta mayores detalles.

²⁸ <https://portalibre.fgv.br/incc>

TABLA 8. Urbanización Santa Terezinha (2012-2018)

Valor Contratado		Valor pagado	
R\$	US\$	R\$	US\$
9.761.032,40	1.845.332,94	2.565.975,18	485.100,15

Fuente: Relatório do Encerramento

En el referido Informe de Evaluación de Cierre del OE no argumenta nada respecto de la merma en el precio final abonado, pero del Informe de Seguimiento Técnico elaborado por CAF, se señala que hay un contrato rescindido justamente de trabajos en el morro Santa Terezinha.

A continuación, se revisa el caso de la Av. Beira Mar, que, si bien no se sabe con certeza, pareciera que tuvo tres etapas o fases y fue objeto de análisis en el Informe de Seguimiento para el Cierre del Programa (Informe de Seguimiento para el Cierre del Programa PRODETUR (CAF, 14/03/2018).

TABLA 9. Reordenamiento y ejecución del Proyecto Av. Beira Mar²⁹ (2012-2018)

Proyecto Av. Beira Mar			
Fase I: Mercado de Peces			
Valor Contratado		Valor contrato actualizado	
R\$	US\$	R\$	US\$
231.981.086,75	43.856.256,43	256.010.710,91	48.399.080,91
Proyecto Av. Beira Mar			
Fase II: Obra Espigones de Beira Mar (av. Desembragador Moreira con Av. Beira Mar)			
Valor Contratado		Valor pagado	
R\$	US\$	R\$	US\$
No se dispone	No se dispone	29.998.929,05	5.671.327,54
Proyecto Av. Beira Mar			
Fase II: Orla Beira Mar – Vila do Mar			
Valor Contratado		Valor pagado	
R\$	US\$	R\$	US\$
100.922.989,68	19.079.592,12	134.855.174,02	25.494.505,50

Fuente: Relatório do Encerramento

Esta obra Orla Beira Mar – Vila do Mar es la protección costera contra la erosión en la playa y se realizó con el objetivo de disminuir la delincuencia y las actividades sexuales. Estas obras no eran parte del diseño original del Programa y, posiblemente se agregaron para aportar los fondos de contrapartida que debía Brasil o bien se ejecutaron con

²⁹ En el informe se indica que las obras fueron terminadas al 100% y entregadas en marzo de 2016.

las diferencias de cambio que señala la Ficha de Cierre de Desembolsos de Operaciones Soberanas. La obra tuvo un Aditivo de plazo: 30/06/2017.

Finalmente, Gestión del programa es otro ejemplo que exhibe la calidad del Informe de Evaluación de Cierre del OE.

2. Gestión del programa

TABLA 10. Gestión del Programa (2012-2018)

Gestión del Programa ³⁰			
Valor Contratado		Valor pagado	
R\$	US\$	R\$	US\$
6.889.801,75	1.302.523,91	No se dispone	No se dispone

Fuente: Relatorio do Encerramento

Como se puede apreciar, el Informe de Evaluación de Cierre no aporta datos claros. En varios casos no consigna los montos efectivamente abonados y algunas obras tienen varios aditivos ya sea de plazo o de monto del contrato. Tampoco es posible determinar si estos datos son fidedignos, pues no se dispuso de ninguna observación por parte de CAF al respecto.

Retomando el análisis de la eficiencia del programa, se puede inferir que las actividades no fueron eficientes en cuanto a su costo: las obras en general presentan varios aditivos de valor respecto del valor inicialmente contratado y, en uno de los casos, hubo una disminución del valor inicialmente contratado, aunque se desconoce si hubo una disminución en el alcance de las obras. También desde el punto de vista del tiempo utilizado en la ejecución del Programa, los plazos debieron extenderse hasta 2018.

Los objetivos programados no se lograron como se había planteado, y lo que se pudo lograr se consiguió con serias dificultades, fuera del plazo previsto, y a un costo mayor. Esto lleva a pensar que los problemas de gestión fueron importantes, por parte del OE y de la propia CAF, y pareciera que hasta último momento a ambas partes les resultó difícil llegar a acuerdos sobre las actividades que reconocían como actividades del programa y sus montos aportados.

Si bien el concepto de eficiencia aplicado al programa remite a la relación entre los recursos utilizados y los logros obtenidos, quizás en este caso las dificultades que ocasionó la falta de integración de los aportes de contrapartida en la consecución de los objetivos del programa es una de las razones para inferir que esa ecuación recursos - resultados no resultó totalmente satisfactoria, otra explicación, ya mencionada, podría ser que el diseño del programa resultó ser más ambicioso que lo que se podía concretar en términos de recursos institucionales.

En todo este proceso de incluir y retirar actividades, pareciera que quedaron por fuera los primeros subcomponentes; razón por la cual no se puede considerar que se hayan logrado los resultados de fortalecimiento y desarrollo institucional. La explicación que brinda el Informe Final de Cierre (OE) es que algunos de estos componentes se ejecutaron por convenio con el Ministerio de Turismo (no aclara si es nacional o estadual), o bien era una actividad ordinaria y recurrente de SETFOR. Si fueran actividades ordinarias, los presupuestos involucrados corresponderían a gastos o costos recurrentes, no incrementales y, entonces la pregunta es si debieron formar parte del Programa. En

³⁰ Primer aditivo de plazo: 08/10/2016. Segundo aditivo de plazo: 08/10/2017

los últimos años, algunos organismos multilaterales de crédito están financiando impuestos, por lo que una pregunta que debe responder CAF es si considera parte de los costos de sus programas a los costos recurrentes.

Finalmente, todas las acciones realizadas permiten señalar que se trató de un programa de inversión pública en infraestructura, sin un impacto social determinado y mensurable y con múltiples problemas de ejecución.

Impacto

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD-OCDE, 2018), 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.

Entendiendo por impacto a los cambios positivos o negativos producidos por las distintas intervenciones del programa, que comprenden tanto a los cambios esperados como inesperados; los que usualmente se observan a través de las variaciones en los indicadores, sociales, económicos, ambientales y otros, que expresan el nivel de desarrollo de una determinada sociedad, resulta difícil emitir opinión al respecto dado el hecho que se intentó acceder a fuentes primarias y secundarias de información, pero resultaron inaccesibles (sitios web de la PMF).

De las opiniones vertidas en las entrevistas con funcionarios de CAF que intervinieron en el programa, como así también de algunas frases de informes de seguimiento técnico de CAF, se puede inferir que las obras tuvieron un impacto positivo sobre quiénes serían sus beneficiarios directos, tales como quienes desarrollan sus actividades comerciales en las distintas zonas intervenidas por el programa (por ejemplo Mercado de Pescados), quienes disfrutaban de los paseos a la vera del mar y quienes utilizan esa zona de playa al norte de la ciudad de Fortaleza para vacacionar (turistas en general sin discriminar entre nacional y extranjero).

De igual manera, se podría estimar que los hoteles ubicados en la zona del programa, así como también las actividades de recreación conexas son beneficiarios directos del programa. Lo cierto es que solo se dispone de las opiniones de dos de las personas entrevistadas, uno encargado de la supervisión de la ejecución del programa y alguien que participó de la formulación de la misión especial de cierre del programa. Ambos afirmaron que se produjeron mejoras y revalorización urbana de distinto tipo en toda la zona intervenida. La modificación del paisaje mediante la incorporación de vegetación autóctona, los nuevos paradores (“barracas”), el nuevo Mercado de Pescados, la mejora en el tránsito vehicular en la zona, las nuevas zonas de parqueo, las protecciones costeras dadas por los espigones y otras medidas para evitar que la erosión deteriore las playas, entre otros posibles beneficios.

Así como se señalan posibles beneficios y beneficiarios del programa, también se pudieran resaltar algunos impactos negativos. De las últimas obras incorporadas al programa, Proyecto de Vila do Mar, se sabe que fue necesario realizar una relocalización de familias, pues en un Informe Ambiental y Social se señaló que, en ese momento restaba relocalizar a unas 400 familias, eso pudo haber sido algo beneficioso para las familias, si la relocalización significó una mejora en su hábitat, pero dependiendo del juicio de valor de estos, también pudo ser una afectación si es que consideraban mejor la situación inicial. Estos elementos se desconocen porque no fue posible identificar ni tomar contacto con las personas afectadas por cada una de las intervenciones.

Sustentabilidad

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD-OCDE, 2018), 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.

Respecto de la sustentabilidad, es bastante difícil saber si la Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) está ejecutando las acciones necesarias y suficientes para que las intervenciones del programa perduren en el tiempo. Esta afirmación se sustenta en el hecho que, durante las distintas visitas y misiones de seguimiento técnicas realizadas para el cierre del programa, los funcionarios de CAF señalaron insistentemente que las inversiones realizadas no estaban recibiendo el mantenimiento adecuado.

La Prefeitura Municipal de Fortaleza es un gobierno local del Estado de Ceará. Como toda Prefeitura Municipal, tiene la estructura y los recursos suficientes para poder realizar el mantenimiento preventivo, rutinario y correctivo. Según el DEC, desde el punto de vista organizacional, la Prefeitura cuenta con una Secretaría de Obras Públicas calificada que intervino poco o nada durante la ejecución del proyecto, pero que fue sugerida su intervención cuando los ejecutivos de CAF notaron que no se estaba realizando una buena supervisión de las obras de infraestructura por parte de la UCP. Para corroborar cuál es la estructura organizativa vigente en la actualidad y otros datos de Fortaleza, principalmente presupuestarios, se intentó acceder a través del dominio <https://www.fortaleza.ce.gov.br> pero el servidor nunca respondió.

Una vez más, los funcionarios de CAF recomendaron que se realizaran las acciones de mantenimiento preventivo, rutinario y correctivo, indicando plan de actividades; institución responsable, presupuestos estimados e indicadores de seguimiento. Esto es así porque, según consta en los reportes, notaron que se estaba produciendo algún deterioro en la Plaza de la Paz Luego, en el Reporte de la Visita de Seguimiento Final del Programa se hace hincapié en lo mismo. En estas visitas se observaron las obras y acciones realizadas, al mismo tiempo que mantuvieron reuniones con personal de la UCP del OE. Este informe no presenta mucho detalle, pero afirma que las obras fueron ejecutadas al 100% y se constató que todo estaba concluido satisfactoriamente.

Dado que no se pudo contactar a ninguna persona de la Prefeitura, ni de la asociación de comerciantes de la “barracas”, ni del Mercado de Pescados, y menos aún visitar la zona del proyecto debido a la situación de pandemia, este punto es un interrogante sin responder.

Evaluación de la calidad de la intervención (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 con el enfoque propuesto por la 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.

TABLA 11. Mapa de actores (2012-2018)

Organismos y actores que intervinieron en el programa	Cargo (actual) y Funciones
Unidad de Coordinación del Programa (UCP)	Organismo de la Secretaría de Turismo, perteneciente a la Prefeitura del Municipio de Fortaleza (PMF) - Organismo ejecutor
ASSIST CONSULTORES ASSOCIADOS LTDA	Empresa particular – Apoyo, supervisión y fiscalización de las obras
Dirección de Análisis y Programación Sectorial	Organismo (CAF) – Informes de seguimiento técnico
Audiplac Auditoría e Assessoria Contabil S/S	Empresa particular – Auditorías financieras externas
Dirección Corporativa de Ambiente y Cambio Climático	Organismo (CAF) – Reporte ambiental y social de seguimiento periódico

Ejecutivo CAF	VP VDS (CAF) – Diseño del Programa
Ejecutivo CAF	Ejecutivo Senior (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 este sentido, es importante señalar que se encontraron varias dificultades. En general, se encontraron algunas contradicciones en los reportes, fallas en la presentación de la información financiera y un importante retraso en la ejecución de algunas obras de infraestructura. Asimismo, se encontraron ciertas falencias en términos de capacidad organizacional.

En general, no se encontraron inconvenientes en términos contextuales debido a factores económicos y sociales que hayan afectado el desenvolvimiento del Programa. No obstante, se debe indicar que se encontró cierta desprolijidad en la presentación de la información financiera, al igual que cambios en los precios de las obras de infraestructura por motivos que se desconocen. Tampoco se conoce la causa de la rescisión del contrato de las obras de Santa Terezinha, ni la importancia relativa del mismo.

En cuanto a los factores políticos, estos tuvieron efectos importantes sobre la marcha del programa. En primer lugar, la decisión del Gobierno Federal de no proveer los fondos de contrapartida comprometida para la ejecución del programa, y luego, los efectos de gobernabilidad e implementación ocasionados por los cambios de administración en la Unidad Ejecutora del Programa del OE.

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

Capacidad Organizacional

De la lectura y análisis de los documentos de seguimiento técnico del programa elaborados por los ejecutivos de CAF, se desprende que las personas que intervinieron en la implementación del programa no contaban con las capacidades necesarias y suficientes para desarrollar una implementación adecuada.

Hubo muchas fallas en la presentación de la información financiera, discrepancias que corroboraban durante las visitas de seguimiento. También hubo atrasos significativos en la ejecución de las obras de infraestructura que, según los ingenieros de CAF, no presentaban mayores complejidades. El Organismo Ejecutor fue la Secretaría Municipal de Turismo (SETFOR), pero, debido a problemas con la supervisión de las obras, se solicitó que interviniera la Secretaría Municipal de Obras Públicas para apoyar el proceso.

Respecto de las personas que desempeñaban la función de ser contrapartes de CAF, se debe señalar que cuando se formuló y se aprobó el préstamo, estaba en funciones un determinado grupo de personas, el cual cambió luego de las elecciones. Se produjo al menos un cambio en la cúpula de las autoridades políticas de la Prefectura y consecuentemente de SETFOR. Este cambio, a juicio de quien supervisó la operación, resultó provechoso puesto que las nuevas autoridades dieron un nuevo impulso al programa, continuando con su ejecución.

Compromiso

De acuerdo con una de las personas entrevistadas, fue significativo el grado de responsabilidad y compromiso del Sr. João Salmito Filho, ex Secretario de Turismo de Fortaleza durante la gestión del programa. Desafortunadamente, no fue posible tomar

contacto con esta persona. A la luz de la gestión engorrosa de la última etapa de la ejecución del programa, pareciera que, quienes se encontraban en el Organismo Ejecutor y en la empresa que se ocupaba de la supervisión de las obras, mostraron poco compromiso con el programa.

Por las actividades realizadas en torno a la Evaluación Estratégica Ambiental (EEA) y su validación mediante audiencias públicas y otros mecanismos participativos, se puede inferir que la SETFOR disponía de una estrategia y de canales de comunicación para la participación ciudadana.

Coordinación

PRODETUR debió contar con un Manual Operativo del Programa (MOP) según se informa en las condiciones especiales previas al inicio de las obras incluidas en el DEC del programa, pero no se puede emitir ninguna opinión al respecto, pues esta evaluación no tuvo acceso al mismo y tampoco existen evidencias de su utilización. Hubiera sido interesante conocer el MOP para saber cómo se organizaba la coordinación al interior de la UCP del programa, al igual que los mecanismos e instrumentos utilizados. Tampoco se sabe nada respecto de los roles; solo se dispone de una estructura organizativa contenida en el DEC y se conoce que la Secretaría de Turismo de Fortaleza (SETFOR) funciona desde 2005, y tiene la responsabilidad total del diseño y ejecución de la política turística.

Contexto

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

Social

La ejecución del programa no se vio afectada por factores de inestabilidad social, ni conflictos armados. No consta a esta evaluación que el programa haya sido afectado por factores culturales, como problemas de género, ni por prácticas culturales y religiosas.

Económico

Asimismo, como se analiza en la sección de Eficiencia, el programa no se vio afectado de manera significativa por problemas macroeconómicos, en particular por contextos inflacionarios, ni por modificaciones significativas en el tipo de cambio. Sin embargo, respecto de esto último y de acuerdo con la Ficha de Cierre de Desembolsos, en algún momento de la implementación (sin precisar fechas) se produjo un excedente cambiario que permitió la realización de obras complementarias. Vale destacar que esta observación se encuentra únicamente en este documento.

En ninguno de los informes de seguimiento técnico se informa respecto de las razones por las cuales los contratos comerciales con los proveedores, principalmente de las obras de infraestructura, hayan sufrido modificaciones significativas y requerir aditivos de precios. Asimismo, no hay suficiente información para entender las razones detrás de los retrasos en el proceso de implementación de las obras. Durante las visitas de seguimiento técnico de CAF, algunas obras se encontraron casi paralizadas, mientras que otras se encontraban completamente inactivas.

Político

Desde el punto de vista de las decisiones políticas, hubo una decisión tomada por el Gobierno Federal que afectó considerablemente el proceso de implementación del programa y es que no honró su compromiso de integrar los aportes de contrapartida como estaba previsto.

En opinión de quienes conocen de primera mano la ejecución del programa, consideran que, en esta oportunidad, los cambios de administración resultaron beneficiosos

para el desarrollo del programa. Asimismo, cabe mencionar que en la Ficha de Finalización de Desembolsos de Operaciones Soberanas se plantea como lección aprendida que se deben tomar precauciones cuando ocurren cambios de administración porque pueden tener repercusiones negativas en la ejecución.

Ambiental

Los temas ambientales no afectaron la ejecución del programa, o al menos no se conoce si la paralización de las obras se debió a inclemencias del clima. Sí se puede afirmar que el programa desarrolló diversas actividades para mejorar y morigerar aspectos ambientales como la erosión, la congestión vehicular, entre otros, y no siempre pudo concluir con los productos previstos.

Institucional y regulatorio

No se puede afirmar que factores de corrupción y patronazgo hayan influido en la ejecución del programa, pero sí se puede observar que la información no se brindó de la manera más transparente que hubiera sido deseable.

Una vez más, se señala que hubo una rescisión de contrato que involucró a las obras en Santa Terezinha y se desconoce la causa, quizás se deba a incumplimiento de contrato, a problemas de calidad de las obras, etc.

Proyecto

Finalmente, se analizan las características propias del Programa con respecto al diseño, financiamiento y 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 Programa, 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” 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 cada 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 40% en el índice de evaluabilidad. En la **Tabla 12** se encuentran el puntaje de cada dimensión del índice.

TABLA 12. Resultados del protocolo de evaluabilidad del Programa Desarrollo turístico PRODETUR – Fortaleza

ítem	Porcentaje
Calidad del diseño y planificación de la intervención	70%
Calidad del sistema de monitoreo e información	54%
Calidad de la estrategia de evaluación	37%

Recursos destinados a la evaluación	0%
Fuente: elaboración propia.	

Respecto a la primera dimensión, **calidad del diseño y planificación de la intervención**, se observa que los objetivos, componentes y subcomponentes del programa fueron diseñados con mucho cuidado y presentaban coherencia interna. Como se señala previamente, el DEC está muy bien organizado, expresado y es completo. Es muy probable que haya sido uno de los mejores documentos en el momento en que se elaboró, pero a los fines de esta evaluación adolece de algunos déficits, pues los objetivos están formulados de manera amplia y quizás hayan resultado ser muy ambiciosos.

Además, quizás se haya sobreestimado la capacidad institucional instalada en la SETFOR, a pesar de que se hayan acordado unos subcomponentes que pareciera que no llegaron a ejecutarse -se mantiene la duda- para el fortalecimiento institucional de la Secretaría que debían facilitar su consolidación, no sólo para impulsar el diseño y ejecución de la política de Turismo, sino además para llevar adelante la coordinación general del préstamo. Algo que, en la realidad, más allá de la ejecución de los recursos, no ocurrió³¹. Asimismo, se observa un diagnóstico correcto de la situación relativa al turismo de Fortaleza.

Las intervenciones fueron diseñadas para satisfacer necesidades de fortalecimiento y desarrollo institucional, como así también, la creación de infraestructura tendiente a mejorar el turismo en Fortaleza, en correspondencia con los objetivos planteados. Sin embargo, si bien se indica la cantidad esperada de beneficiarios, no se identificó la población objetivo de las distintas obras previstas. Cabe destacar que, en el DEC y otros documentos revisados, no se menciona el reasentamiento involuntario de familias-que inevitablemente debió ocurrir- que estaban ubicadas en la zona del proyecto Vila Do Mar.

A su vez, en los documentos de formulación de la operación no se identifica la manera en que las intervenciones previstas permitirían lograr los cambios esperados. Como parte del abordaje metodológico de esta evaluación, se elaboró la “teoría del cambio” que se considera se encuentra subyacente en las intervenciones. Así como no se elaboró la “teoría del cambio” para el programa durante su formulación, tampoco se construyó una matriz de marco lógico, árbol de problemas, ni cualquiera de los métodos disponibles para la formulación de proyectos.

Respecto a la segunda dimensión, **calidad del sistema de monitoreo e información**, se realizaron informes de seguimiento con indicadores centrados en el estado de avance físico y financiero del Programa. Sin embargo, no se ha definido una matriz de monitoreo que permita evaluar la efectividad de las intervenciones del programa. Tampoco fue posible acceder a los datos e indicadores que, según se informa, fueron provistos por el Ministerio de Turismo.

Con respecto a la **calidad de la estrategia de evaluación**, se advierte que no se ha identificado una estrategia con un diseño de evaluación, no se encuentran datos de la metodología, ni tampoco se indica qué tipo de evaluación se espera realizar ni cómo se llevará a cabo. Cabe destacar que, en este caso, se realizó una evaluación de cierre en la cual se analizó el desempeño de los plazos y los costos de un conjunto de obras del Programa. Asimismo, se realiza un control de calidad indicando la cantidad de aditivos e incrementos en el costo del contrato.

En términos de **recursos**, no hay explicitado un monto para una evaluación y tampoco hay datos de los recursos asignados para el sistema de monitoreo y evaluación.

³¹ Ver Fortalecimiento institucional de la SETFOR, pág. 19 del DEC.

Financiamiento

En cuanto a la utilización de los recursos del financiamiento, hubo discusiones que se zanjaron favorablemente y todo concluyó de manera satisfactoria para las partes, pero hubo problemas con la utilización del préstamo. Los reportes de seguimiento dan cuenta de inconsistencias entre la información disponible en CAF y las planillas que exhibían los funcionarios de la UCP, en cuanto a las fuentes y usos de fondos.

Los informes de la auditoría externa no señalan problemas con los procesos de adquisiciones y CAF tampoco los señala en sus reportes, lo cual permite inferir que se dieron dentro de las normas y leyes vigentes al momento de la ejecución del programa.

Si bien hubo problemas serios con la gestión financiera, los desembolsos realizados por CAF tuvieron una frecuencia razonable y sostenida, y se logró desembolsar la totalidad del préstamo. De igual manera, la PMF cumplió con las asignaciones presupuestarias y buscó una solución satisfactoria ante el problema de falta de integración de aportes de contrapartida sustituyendo al Gobierno Federal.

Datos

Como se ha señalado en reiteradas oportunidades, este programa no identificó indicadores para medir su avance o desempeño y, consecuentemente, no se estableció una línea de base. Y al no estar identificados, ni cuantificados, ni localizados los beneficiarios tampoco se previó la manera de medir el impacto del programa sobre estos.

Sí bien estuvo prevista la construcción de indicadores de la actividad turística y un sistema de seguimiento, no se ejecutaron los recursos y, según se indica, se utilizaron los indicadores elaborados por el Ministerio de Turismo, a los cuales no se pudo acceder.

Síntesis de hallazgos y recomendaciones

Hallazgos

El **Programa de Desarrollo Turístico PRODETUR en Fortaleza** se formuló inicialmente sin identificar a la población objetivo y estimando impactos de manera clara y mensurable. No obstante, el DEC hace una presentación extensa y clara de los antecedentes, la situación macroeconómica del país y la región, la justificación del programa y presenta a los componentes y subcomponentes como los indicados para lograr los resultados esperados. Lo cierto es que, de acuerdo con los principales documentos revisados, no se encuentra en ninguna parte identificación de los beneficiarios, su caracterización, ni su localización. En la documentación de la operación se define el área geográfica de ejecución del programa como la zona de playas al norte de la ciudad de Fortaleza, principalmente en la zona de la Av. Beira Mar.

Considerado lo expresado por los Informes de Seguimiento Técnico de CAF, se debe resaltar que el seguimiento técnico y financiero del programa por parte del OE no resultó adecuado. En cuanto a los aspectos técnicos, desde el presupuesto inicial del programa hasta la ejecución financiera, se puede constatar que se destinaron fondos para asistir a la UCP en la supervisión de las obras. Sin embargo, los informes de seguimiento técnico de CAF señalan insistentemente que se recomienda transmitir la preocupación respecto de indicadores bajos de avance de las obras, las obras semiparalizadas o paralizadas, la baja calidad de estas, errores de diseño que podrían afectar la seguridad de las personas en los espigones, entre otros aspectos.

Se señala el atraso y falta de “frentes de trabajo” suficientes para ejecutar las obras, escaso personal, como así también, la maquinaria y materiales estocados. Se señala que las obras incluían, en ese momento, a los estacionamientos y canchas deportivas, Proyecto Playa Viva de Fortaleza (Empresa ejecutora Edcon – Comércio e Construções

Ltda.) e Infraestructura para el reordenamiento de la región denominada Vila do Mar. Estas son las obras que la PMF solicitó fueran consideradas parte del programa, para así poder integrar los fondos de contrapartida local. Estos señalamientos se realizaron en agosto de 2016, y el programa concluyó sus desembolsos en mayo de 2016, por lo tanto, considerando los plazos del programa y principalmente los plazos contractuales de ejecución de obras todo estaba muy atrasado.

Otro aspecto que señalan y que contradice a lo expresado en el DEC, es referido a la capacidad institucional de la UEC para gestionar el programa. Al respecto, en reiteradas oportunidades se informó que la supervisión técnica y ambiental de obras no era la adecuada para atender la cantidad de obras en ejecución.

En cuanto a los aspectos financieros, el tema de la integración de los aportes de contraparte fue algo que no se resolvió hasta casi el cierre del programa. Una vez más, en el Informe de la misión de agosto de 2016 se señala: *“Referido a la solicitud de modificaciones y/o nuevas incorporaciones de obra, se recomienda hacer seguimiento del avance físico y el cumplimiento de los subcomponentes del programa, ya que la no ejecución o elaboración de alguno de ellos, puede alterar la integración formulada en el programa y reducir el alcance de los objetivos perseguidos (...) “Se recomienda realizar una nueva misión de seguimiento y coordinar acciones correctivas con la unidad UCP, así como evaluar la estructura actual y aspectos operativos para la ejecución de esta última etapa de seguimiento a las obras y el cierre respectivo del programa.” (IST - Informe de seguimiento técnico, 2016).*

Recomendaciones

A continuación, se mencionan algunas recomendaciones asociadas a tres dimensiones de orden procesual: i) la cultura organizacional; ii) el diseño del proyecto; y, iii) la integración del monitoreo y la evaluación con los registros del programa.

Asociadas a la cultura organizacional

- Un aspecto inherente a las evaluaciones, y que amerita se invierta más esfuerzo, es concienciar a los ejecutivos de CAF que la evaluación es un saber y práctica útil, tanto para mejorar los productos, actividades y contribución al desarrollo de CAF. Durante las entrevistas realizadas para la evaluación de este programa advertimos cierta reticencia a colaborar por parte de diferentes colegas. Muy pocas personas apoyaron plenamente el desarrollo de la evaluación.

Asociadas al diseño del proyecto

- De igual manera, convendría 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.

Asociadas a la integración del monitoreo y la evaluación con los registros del programa

- Manual Operativo del Programa (MOP). Quizás los problemas de seguimiento técnico y financiero se puedan evitar –al menos parcialmente– mediante la utilización de un MOP claro y consensuado entre las partes. Si bien en el DEC se establece la necesidad de evidenciar la adopción definitiva del MOP, la evaluación no tuvo acceso al mismo y, de existir, no hay evidencia de que efectivamente se haya empleado para la gestión del programa.
- Informes. La calidad de los datos e información contenida en los distintos informes que dan cuenta de la marcha de la ejecución de un programa y, más aún, de aquellos que se ocupan de presentar una evaluación de lo realizado por el programa, resultan de singular interés y merecen toda la atención y rigurosidad posible. Los

Informes de Seguimiento técnico de CAF señalan que los Informes Semestrales establecidos contractualmente no resultaron útiles para un adecuado seguimiento de la operación.

Esta evaluación no tuvo acceso a los Informes Semestrales, pero sí revisó los informes de Evaluación de Cierre y Complementarios del OE, como así también, los informes de seguimiento técnico de CAF y, resulta claro que, existe una gran cantidad de discrepancias entre los informes de una y otra parte, lo cual incide de manera importante en la consecución de cualquier ejercicio de evaluación planteado.

Se sugiere trabajar sobre el contenido de los informes semestrales. Estos informes tienen por finalidad dar cuenta de los avances en la ejecución del programa, y las fechas establecidas generalmente son 30 de junio y 31 de diciembre de cada año. Una vez más, los informes de seguimiento técnico de los ejecutivos de CAF manifiestan reiteradas disconformidades respecto de los contenidos de los Informes Semestrales, los que no resultaron adecuados para realizar el seguimiento físico y financiero; motivo por el cual se sugiere intentar estandarizar sus contenidos para evitar este tipo de problemas. Esta sugerencia también aplica a los Informes Intermedio y Final o de Evaluación de Cierre del programa.

Cabe señalar que, utilizar el entorno web y formularios preestablecidos permiten solucionar varios de estos problemas mediante adecuados sistemas de seguimiento online, y en tiempo real, lo cual podría disparar alertas que es dable esperar que contribuyan a evitar demoras y mayores costos. Se entiende que esto podría significar mayor carga laboral para quien debe administrar la operación, sin embargo, los costos generados por tantas misiones y revisiones permiten inferir que sería más factible que sea un beneficio en lugar de un costo significativo.

Bibliografía

CEPAL. (2003). *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5587-bases-conceptuales-ciclo-cursos-gerencia-proyectos-programas>

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., & Rawlings, L. B. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Segunda edición. Washington, D.C: World Bank Publications.

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

Leeuw, F.L. (2003). *Reconstructing Program Theories: Method Available and Problems to be Solved*. American Journal of Evaluation, 24(1), 5-20.

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

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

Anexo I – Ficha del Programa

TABLA 13. Programa de desarrollo turístico PRODETUR en Fortaleza

País	Brasil
Código de Operación	CFA007788
Monto total del Programa	US\$ 100 millones
Préstamo CAF	US\$ 50 millones
Aporte de contraparte (PMF)	US\$ 50 millones
Plazo del préstamo	2012-2016
Plazo de ejecución real del préstamo	2012-2018
Localización	Fortaleza, Ceara
Dependencia	Prefectura del Municipio de Fortaleza (PMF)
Unidad Ejecutora	Unidad de Coordinación del Programa (UCP) de la Secretaría de Turismo de Fortaleza (SET-FOR)
Objetivo	El Programa persigue desarrollar la actividad turística de Fortaleza de manera sustentable, para lo cual propiciará una adecuada gestión municipal que tenga como directrices planes estratégicos que complementen las intervenciones de infraestructura urbana previstas
Componentes	1. Inversiones en el desarrollo del turismo 1.1. Elaboración de un plan estratégico para el desarrollo del turismo 1.2. Estrategia de comercialización 1.3. Fortalecimiento institucional 1.4. Dotación de infraestructura y servicios básicos 1.5. Gestión ambiental 2. Gestión del Programa 2.1. Apoyo, supervisión y fiscalización 2.2. Auditoría externa 2.3. Evaluación intermedia y final del Programa 2.4. Apoyo a la UCP para la gerencia del Programa 2.5. Auditoría de seguridad vial 3. Costos de financiamiento 3.1. Comisión de compromiso 3.2. Intereses 3.3. Comisión de financiamiento 3.4. Gastos de evaluación y estructuración 4. Imprevistos

Fuente: elaboración propia en base al DEC del Programa

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 programas y 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) eficiencia, iii) efectividad, 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, características del proyecto.
- 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, 2018). Cada uno de estos criterios plantea preguntas precisas sobre el objeto evaluado que se detallan a continuación en la **Tabla 2** y que se utilizaron como guía para realizar la evaluación.

TABLA 14. 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 dentro de 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 realizamos un análisis del diagnóstico sobre el cual se basó el diseño del programa, así como de la reconstrucción de 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. 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 en 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 a 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 podrían haber 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 en relación a las causas de los retrasos y la factibilidad del plan original para la ejecución.

3. 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.

El análisis de la efectividad implica dos componentes fundamentales. Por un lado, la identificación de los resultados “directos” del programa evaluados 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/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.

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 siempre es posible 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 de los datos que produce el sistema educativo 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.

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?

¿Qué impactos no previstos positivos tuvo el proyecto?

¿Qué impactos no previstos negativos tuvo el proyecto?

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

¿Qué es necesario para minimizar los efectos negativos?

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/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 comparar las condiciones de los grupos que han recibido la intervención con grupos equivalentes que no han recibido la intervención. Estos métodos resultan muy exigentes en relación a la posibilidad de identificar contrafactuales válidos y se deberá analizar en los casos particulares la posibilidad de llevar-los a cabo.

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.

6. 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 estén 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 en 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 en relación a su diseño, financiamiento y disponibilidad de datos.

TABLA 15. Criterios para evaluar la implementación definidos por Global Delivery Initiative

Dimensión	Subdimensión	Preguntas
1. Actores	1.1. Capacidad organizacional	¿Las personas que intervinieron en la implementación cuentan con las capacidades necesarias? ¿Las personas que intervinieron en la implementación se mantuvieron en sus cargos a lo largo de todo el proceso? ¿Los actores que intervinieron en la implementación disponen de mecanismos y recursos institucionales adecuados?
	1.2. Compromiso	¿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? ¿Hubo oposición de algunos actores a la intervención? ¿De quiénes? ¿Qué mecanismos se utilizaron para resolverlo? ¿Se generaron mecanismos para comprometer a los diversos actores? ¿Cuáles (estrategias de comunicación, participación, etc.)?
	1.3. Coordinación	¿Los roles y responsabilidades de los distintos actores estaban claramente establecidas? ¿Cómo fue la coordinación entre los distintos actores? ¿Se establecieron mecanismos formales? ¿Cómo funcionaron?
2. Contexto	2.1. Social	¿La ejecución del proyecto se vio afectada por factores como inestabilidad social, criminalidad y violencia, conflictos armados? ¿La ejecución del proyecto se vio afectada por factores culturales vinculados a roles de género u otras normas y prácticas culturales o religiosas?

	2.2. Económico	¿La ejecución del proyecto se vio afectada por factores vinculados al contexto macroeconómico (inflación, inestabilidad cambiaria, distorsiones de precios, etc)? ¿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)?
	2.3. Político	¿La ejecución del proyecto se vio afectada por la interferencia de criterios políticos sobre los procesos de toma de decisiones? ¿La ejecución del proyecto se vio afectada por ciclos electorales?
	2.4. Ambiental	¿La ejecución del proyecto se vio afectada por las características geográficas del territorio? ¿La ejecución del proyecto se vio afectada por deficiencias en la infraestructura (servicios de comunicaciones, transporte, etc.)?
	2.5. Institucional y Regulatorio	¿La ejecución del proyecto se vio afectada por situaciones de corrupción y/o patronazgo? ¿La ejecución del proyecto se vio afectada por bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas? ¿La ejecución del proyecto se vio afectada por la existencia de marcos legales y regulatorios inadecuados? ¿La ejecución del proyecto se vio afectada por problemas vinculados al cumplimiento de contratos y reglas?
3. Proyecto	3.1. Diseño	¿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? ¿Se realizó un diagnóstico correcto del problema que motivó la intervención? ¿Se identificaron otras intervenciones similares que tienen objetivos similares o están destinadas a la misma población objetivo? ¿Se elaboró una teoría de cambio del programa que permitiera identificar de qué manera las actividades realizadas permitirían lograr los cambios esperados? ¿Se identificaron los factores de riesgo que podían incidir en la efectividad de la intervención? ¿Se identificó la población objetivo del programa y su tamaño? ¿Se estableció un cronograma de actividades adecuado en función de las capacidades y recursos disponibles? ¿Hubo sobreestimación o subestimación de los tiempos?
	3.2. Financiamiento	¿La ejecución del proyecto se vio afectada por problemas en el proceso de compras y contrataciones? ¿La ejecución del proyecto se vio afectada por problemas con los desembolsos y la gestión financiera? ¿La ejecución del proyecto se vio afectada por problemas en la asignación presupuestaria y la gestión del presupuesto?
	3.3. Datos	¿Se especificaron indicadores para medir su avance? ¿El proyecto contó con una línea de base de los indicadores y metas del proyecto? ¿Se especificaron las variables para medir su impacto sobre los beneficiarios? ¿Se estableció un sistema de seguimiento para monitorear la ejecución de la operación, identificar riesgos y documentar potenciales problemas? ¿Se estableció un sistema de información para recolectar y almacenar datos de calidad a partir de los registros administrativos del programa?
Fuente: elaboración propia sobre la base de la tipología de GDI y los TDRs		

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 y función en cada una de las etapas de desarrollo y se concertaron las entrevistas en profundidad. En este caso, pudimos entrevistar al Ejecutivo Principal CAF y al vicepresidente de Desarrollo Sostenible de CAF, quienes tuvieron una escasa participación en el diseño del Programa. También logramos entrevistar al Ejecutivo Principal Senior, cuyo rol fundamental en el diseño, formulación e implementación, nos permitió profundizar en varios aspectos importantes 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 mencionadas. Si bien la participación fue escasa, nos permitió reforzar la información brindada por el ejecutivo senior del programa, actor clave en el diseño, formulación e implementación del Programa.

Finalmente, se analizaron fuentes externas y los documentos internos del Programa facilitados por CAF.

Limitaciones

El proceso de evaluación ex post del Programa de Desarrollo del Turismo PRODETUR, del Municipio de Fortaleza, estado de Ceará, Brasil, se realizó de manera remota y virtual desde Buenos Aires (Argentina) entre marzo y agosto de 2021. La evaluación se vio afectada, por la situación de pandemia provocada por la aparición del virus COVID-19 que se transformó en pandemia en 2020. Esta situación llevó a que una gran cantidad de gobiernos, de distintos países, impusieran largos períodos de confinamiento de sus poblaciones, y a una casi una total paralización de la actividad en general, y de la actividad económica, en particular lo que imposibilitó la visita a sitios clave del Programa y al contacto personal con autoridades y beneficiarios.

Otra limitación que dificultó el desarrollo de la evaluación y que se presentó frecuentemente, es la reticencia de las distintas personas involucradas en el “ciclo del proyecto”, esto es desde la identificación hasta el cierre del programa, en aceptar las entrevistas en profundidad que son una estrategia metodológica fundamental para este tipo de estudios. Al respecto se debe señalar que, se lograron tres entrevistas:

- La primera de estas (29/3/2021) resultó sumamente relevante y rica en contenidos, nuestro interlocutor se explayó respecto del proceso de aprobación de este tipo de operaciones en Brasil, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y poderes, en particular, las comisiones “ad hoc” intervinientes. Expuso también algunas de las dificultades que se encontraron durante el proceso de implementación.
- La segunda entrevista (30/3/2021), no aportó mayores datos, fue muy escueta y difícil de concretar.
- La tercera y última (9/4/2021), abordó temas más amplios que el propio proceso de formulación del programa, aportó datos respecto de la manera en que se formulaban los programas dentro de CAF, comparó la situación en la década de 2010 y la situación actual. Incluso facilitó un DEC actual para que se pudiera realizar una confrontación de esquemas de contenidos de estos documentos, por demás interesante. Esta revisión y comparación, nos permite colegir que algunos de los hallazgos de este proceso de evaluación ya cuentan con un principio de resolución por parte de la CAF. Esto es así, mediante los cambios introducidos en la formulación actual de los programas con garantía soberana, y que se ven plasmados en el DEC.

Asimismo, se debe señalar que, si bien se consiguieron pocas entrevistas, las mismas se desarrollaron de la manera habitual en estas evaluaciones, un poco de desconfianza al principio y luego una conversación amena.

Una vez más, conseguir las entrevistas, significó un importante esfuerzo, y más aún lograr que respondieran al cuestionario utilizado para cruzar los datos. De estas actividades y resultados obtenidos nos permitimos señalar que, es necesario un mayor esfuerzo al interior de CAF para lograr que los colegas entiendan la necesidad, importancia y valor de la evaluación ex post de los programas, y en particular que, por sus condiciones particulares algunos programas ameritan una evaluación de impacto.

Otra importante limitación estuvo dada por el tiempo transcurrido entre la etapa de diseño e implementación del Programa, mayo de 2012 a su efectivo cierre en 2018, y el momento de la evaluación ex – post, marzo a agosto de 2021, pues no resultó sencillo ni fácil para los ejecutivos de CAF recordar los detalles de un programa que diseñaron en 2010/11 y, más aún por el hecho que algunas de estas personas se encuentran desarrollando actividades diferentes, en otros sectores del Banco y con otras responsabilidades.

En este tipo de evaluaciones es sumamente importante conocer la opinión de todas las partes involucradas; existe abundante literatura al respecto e inclusive métodos específicos que se ocupan de diseñar “evaluaciones participativas”. Pues bien, esa es otra importante limitación, no se pudo lograr una respuesta satisfactoria por parte de al menos una persona que haya trabajado en el proceso de implementación del programa desde la Prefectura del Municipio de Fortaleza (PMF). A través de un ejecutivo de CAF, quien amablemente facilitó los datos, se intentó contactar a un ex funcionario de la PMF, se le envió varias veces invitaciones a participar de una entrevista por medios virtuales, pero, sin embargo, a pesar de la insistencia no se logró respuesta alguna.

Si bien se trata de una sola persona, sus opiniones hubieran sido interesantes de conocer. Se señala este hecho, pues está claro que el sesgo más evidente de esta evaluación es que la mayor parte de la información proviene de una única fuente, CAF. Las otras fuentes están dadas por los informes³² inicial y de cierre, elaborados por la PMF, y los informes correspondientes a la auditoría externa.

Se intentó en reiteradas oportunidades acceder al sitio web oficial de la Prefectura Municipal de Fortaleza, <https://www.fortaleza.ce.gov.br> con la intención de buscar datos presupuestarios, en particular los rubros relativos a obras públicas, inversiones, y costos de operación y mantenimiento. Pero este sitio pareciera tener dificultades de conexión, pues fue imposible lograr acceso al mismo.

Otra limitación a la evaluación estuvo dada por el hecho que este programa no fue elaborado para realizar una evaluación ex post de impacto, por lo cual no se definieron indicadores, y consecuentemente no existe línea de base.

Cabe señalar que, el documento de evaluación de crédito del programa (DEC³³) se encuentra muy bien elaborado: abunda en datos sobre la operación de crédito, el contexto, la situación del sector turismo, contiene un análisis detallado del cliente -la Prefectura Municipal de Fortaleza (PMF)-, detalles del programa, su viabilidad desde el punto de vista institucional, económico, financiero, ambiental, social.

El DEC expresa el objetivo general del programa y los resultados a lograr, pero no identifica ni expone indicadores de esos resultados, como así tampoco, una caracterización de los beneficiarios directos e indirectos. Algo que indudablemente hubiera facilitado la construcción de un esquema de evaluación ex post.

Algunos de los resultados enunciados en el DEC son tan generales como “*Favorecer la calidad de vida de la población urbana del Municipio*”. Y quizás la mayor aproximación a los beneficiarios del programa sea una cuantificación: “*Beneficiar a más de 2,1 millones de habitantes que periódicamente utilizan las playas de la ciudad.*”

³² No estuvieron disponibles los informes semestrales del Programa.

³³ El DEC forma parte de los documentos elaborados y analizados por CAF cuando se está considerando financiar un proyecto.

Se interpreta que, la formulación del programa responde a los requerimientos de CAF de ese momento, diciembre de 2010, y está claro que este documento no pretendió ser un “programa de desarrollo³⁴” al no contar con una definición clara y específica de los impactos sociales esperados. Es más, en algunos documentos previos a la operación de préstamo, su descripción corresponde a un proyecto de infraestructura, de obras, sin especificar cambios respecto de situaciones sociales determinadas (como podría ser el aumento del ingreso de una población específica como consecuencia de una obra determinada). Así el destino de los recursos del préstamo era: a) Estudios para el reordenamiento de la Av. Beira Mar; b) Obras de infraestructura, c) Supervisión de obras; d) Auditoría externa; e) Imprevistos; f) Comisión de financiamiento; y g) Gastos de evaluación del Programa.

Más adelante en el proceso de formulación del programa, se agregaron los subcomponentes que aparecen en el DEC, y que se podrían considerar que son elementos que intentan aproximar la formulación a un programa de desarrollo³⁵, es decir con una definición clara, específica, mensurable y observable de los impactos sociales de las obras. El hecho que el programa no se haya formulado con estas definiciones no es un detalle menor, pues los criterios utilizados para la presente evaluación, tanto los de la OCDE como la taxonomía de GDI, están planteados para evaluar programas y proyectos de desarrollo.

Si bien estos informes -inicial, semestrales y de cierre- fueron cumplimentados, la información brindada resulta confusa, y esto pudo haber sido evidente para algunos funcionarios de CAF, pues debieron realizar múltiples visitas y misiones de seguimiento técnico para lograr el cierre efectivo del programa. Más adelante se profundiza este tema.

Como se mencionó precedentemente, esta evaluación ex post tuvo acceso al Informe de Evaluación Final del Programa realizado por el cliente, la PMF, y a diversos informes de seguimiento para el cierre llevados a cabo por CAF (ver documentación utilizada) y, el cotejo de estos documentos resultó delicado y trabajoso, pues la información y los datos, en particular inversiones y gastos que algunas veces se encuentran expresados en Reales (R\$) y otras en Dólares americanos (US\$), junto con las aseveraciones que contienen, a menudo resultan confusos. La información no se encuentra expresada de manera clara e indubitable.

Una vez más se señala que no hubo recopilación de datos primarios que pudieran representar una línea de base para la evaluación ex post. En esta evaluación solo se pudo trabajar con datos secundarios disponibles y no tan claros y precisos. Se utilizó mucho tiempo para poder conseguir otros 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, pero resultó imposible.

³⁴ En el anexo IV se incorpora un glosario con distintos términos y referencias bibliográficas, utilizadas en esta evaluación.

³⁵ Es decir, sin considerar de manera clara y precisa los impactos y cambios sociales esperados. Como se mencionó, la definición de programas de desarrollo y proyectos de inversión están desarrolladas en el anexo IV.x|

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

Listado de personas entrevistadas

- Julián Suarez – Vicepresidente de Desarrollo Sostenible
- Rocío del Pilar Casas - Ejecutivo Principal (oficina de Colombia)
- José Rafael Neto – Ejecutivo Senior

Listado de documentos revisados

- Acta de Comité de Negocios Corporativos (CNC), 12/03/2010
- Contrato de Préstamo, Condiciones Particulares de Contratación; Anexo “A” Condiciones Generales de Contratación, Anexo “B” Programa Nacional de Turismo para el Municipio de Fortaleza
- Documento de Evaluación de Crédito (DEC) del Programa, Informe para Comité de Préstamos e Inversiones
- Ficha de Finalización de Desembolsos de Operaciones Soberanas, diciembre de 2016
- Informe Complementario de Cierre, 28/02/2018
- Informe de Auditoría Externa del Programa, 01/01/2017 a l 30/06/2017 elevada por Oficio N°507/2017/GABSEC/SETFOR, del 24/07/2017
- Informe de Cierre 476/2017/GABSEC/SETFOR, julio de 2017
- Informe de Cierre de Seguimiento Técnico, visita del 07/03/2018, fecha del reporte 14/03/2018
- Informe de Seguimiento Técnico (IST), fecha de la visita 04/7/2016 y fecha del reporte 09/08/2016
- Informe Final del Programa
- Informe Inicial PRODETUR, 16/07/2012
- Informe Visita de Seguimiento Técnico (IST), fecha de la visita 13/02/2017, fecha del informe 07/03/2017
- Informes de Seguimiento Reporte Ambiental y Social de Seguimiento Periódico para Operaciones de Infraestructura y Desarrollo Ambiental y Social, 04/07/2016
- Nota de la Vicepresidencia de Infraestructura de CAF con detalles de la operación en preparación “próxima a concluir”, 16/08/2010
- Presentación del Programa, Dirección de Proyectos Región Sur CPI, 13/12/2010 (MSPP)

-
- Reporte de Revisión de Crédito para Operaciones CPI
 - Reporte Visita de Seguimiento, 24/11/2017

Listado de sitios webs consultados

- <https://www.inflation.eu/es/tasas-de-inflacion/brasil/inflacion-historica/ipc-inflacion-brasil.aspx>
- <https://portalibre.fgv.br/incc>

Anexo IV – Herramienta de recolección de información: encuesta a funcionarios/as

TABLA 16. Encuesta a funcionarios/as			
Dimensión	Nº	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 cualquier método) que permitiera identificar las actividades necesarias para lograr los resultados esperados?	Dicotómica
	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	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

implementación	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 17. 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	2
	P.2	¿Los problemas principales están cuantificados?	Dicotómica	0 o 1	1
	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	1
	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	2
	P.9	¿Se han definido metas en las que se pretende alcanzar los objetivos?	Múltiple	0 a 2	1
	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	0
	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	1
	P.6	¿Se han identificado los responsables de la ejecución de la evaluación?	Dicotómica	0 o 1	1
	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

Anexo VI – Glosario de términos utilizados en la evaluación

- **Programas de Desarrollo.** Los programas y políticas de desarrollo suelen estar diseñados para cambiar resultados, como aumentar los ingresos, mejorar el aprendizaje o reducir las enfermedades. Saber si estos cambios se logran o no es una pregunta crucial para las políticas públicas, aunque a menudo no suele abordarse (Gertler et al., 2017).
- **Inversión pública.** Los proyectos de inversión pública son cursos de acción para resolver problemas de comunidades en particular o de la sociedad en general, los que deben ser identificados adecuadamente para una asignación racional de los recursos. Por lo que el propósito de todo proyecto de inversión es el de resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo de personas o a la comunidad en general (Ortegón et al., 2005). Por ello, la inversión pública no sólo debe asignarse con base en su aporte al crecimiento económico, sino que debe considerar el concepto más amplio de progreso social, la reducción de las desigualdades (socioeconómicas, de género, étnicas o etéreas) y el manejo sustentable del medio ambiente (CEPAL, 2003).
- **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 (Gertler et al., 2017).
- **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 (Gertler et al., 2017).
- **Evaluación.** Valoración periódica y objetiva de un proyecto, un programa o una política planificados, en curso o finalizados. Las evaluaciones se utilizan para responder preguntas específicas, a menudo relacionadas con el diseño, la implementación o los resultados (Gertler et al., 2017).
- **Evaluación de impacto.** Evaluación que intenta establecer un vínculo causal entre un programa o intervención y un conjunto de resultados. Una evaluación de impacto procura responder a la pregunta: ¿cuál es el impacto (o efecto causal) de un programa en un resultado de interés? (Gertler et al., 2017)
- **Evaluación de proceso.** Evaluación que se centra en cómo se implementa y funciona un programa, y que evalúa si se corresponde con su diseño original y documenta su desarrollo y funcionamiento. Compárese con evaluación de impacto (Gertler et al., 2017).
- **Evaluación prospectiva.** Evaluaciones diseñadas y aplicadas antes de que se implemente un programa. Las evaluaciones prospectivas están incorporadas en los planes de implementación del programa (Gertler et al., 2017).
- **Evaluación retrospectiva.** Evaluación diseñada después de que se ha implementado un programa (ex post) (Gertler et al., 2017).
- **Indicador.** Variable que mide un fenómeno de interés para el evaluador. El fenómeno puede ser un insumo, un producto, un resultado, una característica o un atributo (Gertler et al., 2017).
- **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 (Gertler et al., 2017).
- **Insumos.** Los recursos financieros, humanos y materiales utilizados en la intervención (Gertler et al., 2017).

- **Línea de base.** Situación previa a una intervención, con respecto a la cual se puede valorar el progreso o se pueden hacer comparaciones. La línea de base se recopila en forma previa a la implementación de un programa o política para observar la situación antes. La disponibilidad de datos de línea de base es fundamental para documentar el equilibrio en las características anteriores al programa entre los grupos de tratamiento y de comparación. Los datos de línea de base son necesarios para algunos diseños cuasi experimentales (Gertler et al., 2017).
- **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 (Gertler et al., 2017).
- **Producto.** Productos, bienes y servicios tangibles producidos (suministrados) directamente por las actividades de un programa. La generación de productos está directamente bajo el control del organismo ejecutor del programa. El uso de los productos por parte de los beneficiarios contribuye a cambios en los resultados (Gertler et al., 2017).
- **Programa.** Es un conjunto organizado de actividades, proyectos, procesos o servicios, orientados al logro de objetivos específicos. Se estructura como una unidad de trabajo que administra una política pública y que, a su vez, se divide en proyectos y actividades específicos que concretan la intervención en los diferentes ámbitos (o componentes) abordados por el programa (Gertler et al., 2017).
- **Resultado.** Resultado de interés que se mide a nivel de los beneficiarios del programa. Resultados que deben alcanzarse una vez que la población beneficiaria utilice los productos del proyecto. Los resultados no están directamente bajo el control de un organismo ejecutor del programa. En ellos influye tanto la implementación de un programa (las actividades y productos que genera) como las respuestas de las conductas de los beneficiarios expuestos a ese programa (el uso que los beneficiarios hacen de los beneficios a los que están expuestos) (Gertler et al., 2017).
- **Sustentabilidad.** El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan en la actualidad, o es probable que continúen en el futuro (Gertler et al., 2017).
- **Teoría del cambio.** Explica los canales a través de los cuales los programas pueden influir en los resultados finales. Describe la lógica causal de cómo y por qué un programa, una modalidad de programa o una innovación de diseño en particular logrará sus resultados deseados. Una teoría del cambio es una pieza clave en cualquier evaluación de impacto, dada la focalización de causa y efecto de la investigación (Gertler et al., 2017).

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 de 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 del Programa de Monitoreo y Evaluación de 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. (agosto de 2021). *Evaluación ex post del Programa de desarrollo turístico PRODETUR en Fortaleza (Brasil)*. Buenos Aires: CIPPEC.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

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

¿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.