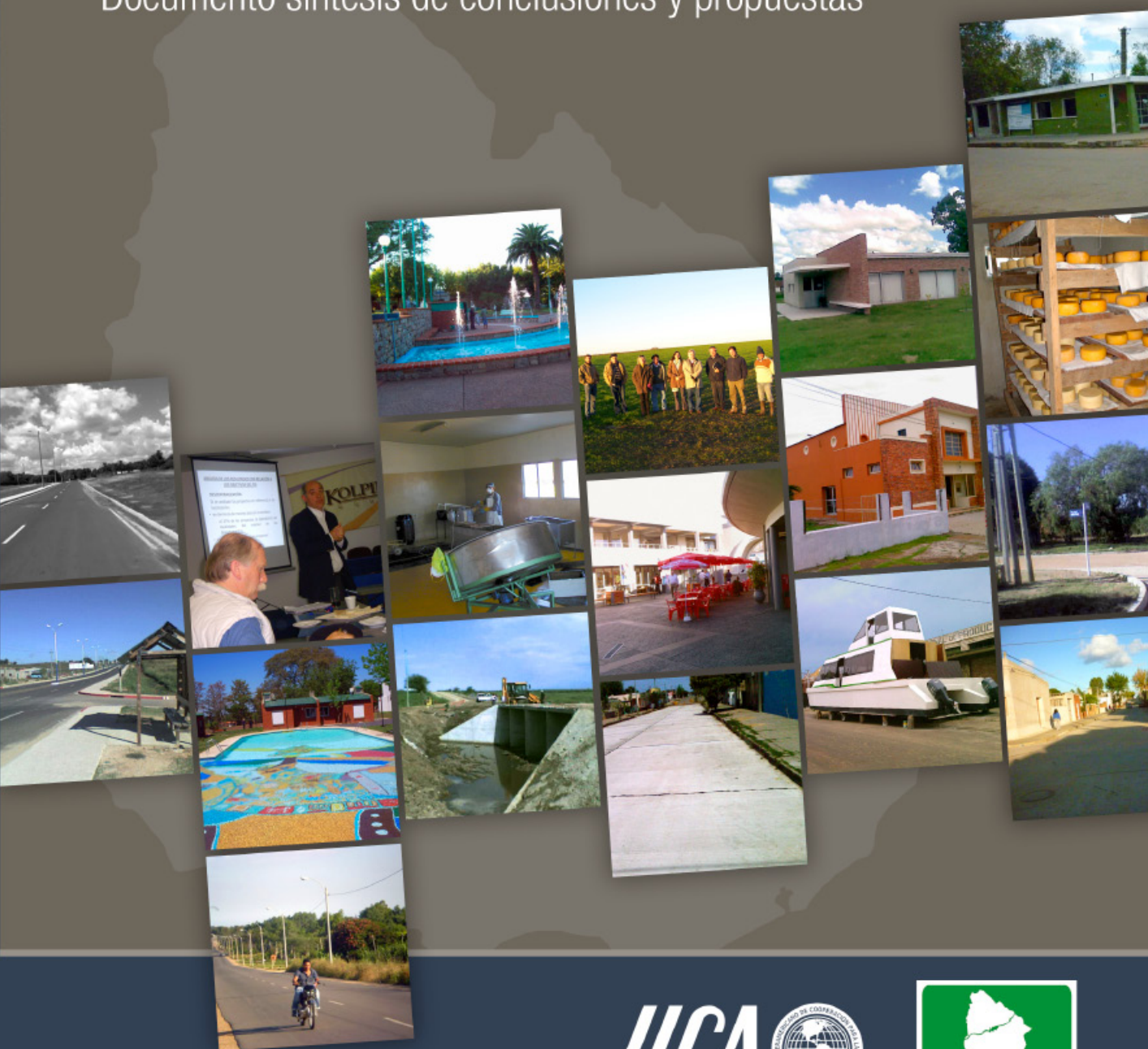


Análisis de la gestión de la ejecución del Fondo de Desarrollo del Interior - FDI

Lecciones aprendidas de la experiencia

Documento síntesis de conclusiones y propuestas



Análisis de la gestión de la ejecución del Fondo de Desarrollo del Interior - FDI

Lecciones aprendidas de la experiencia

Documento síntesis de conclusiones y propuestas

Mayo de 2010
MONTEVIDEO - URUGUAY

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).2010

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Santiago Cayota, Mara Moya

Corrección de estilo: Rosa Waldman

Diagramado: Esteban Grille

Diseño de portada: Esteban Grille

Impresión: Impresora Lagomarsino

Análisis de la gestión de la ejecución del Fondo de Desarrollo del Interior - FDI: lecciones aprendidas de la experiencia y propuestas: documento síntesis de conclusiones y propuestas / IICA. Montevideo: IICA, 2010
40 p., 18,7 x 26,5 cm

ISBN 13: 978-92-9248-221-3

1. Desarrollo regional 2. Gobierno local 3. Proyectos de desarrollo 4. Uruguay I. IICA II. Título

AGRIS
E14

DEWEY
320.8

Montevideo, Uruguay
2010

EQUIPO RESPONSABLE DEL TRABAJO

DIPRODE _____

Directora DIPRODE: Martha Jauge

Coordinadora FDI: Mara Moya

Equipo Técnico FDI:

Antonio Barrios

Alejandro Echevarría

Silvio Gómez

Daniel González

Sergio Lacuesta

Francis Poli

Pablo Sommer

Mireya Soriano

Francisco Sorribas

Paula Suárez

Alicia Varela

Áreas de Apoyo:

Antonio Ambite

Patricia Bentos

Elena Martínez

Iliana Oliver (Asesoría Jurídica)

Olga Pereira (Asesoría Financiero Contable)

Carmen Priscolín

IICA _____

Representante en Uruguay:

Coordinador Técnico Oficina en Uruguay:

Coordinador de la Unidad de Proyectos de Inversión:

Especialista en Proyectos de la Región Sur:

Manuel Otero

Santiago Cayota

Nelson Espinoza

Luis Valdés

Equipo Consultor

Coordinador:

Organización y Procesos:

Análisis de Proyectos:

Asistente Técnico:

Secretaría:

Roberto Casás

Ricardo Chiesa

Diego Favaro

Mariana Maronna

Mary Bidart

ÍNDICE

Presentación.....	7
I. Antecedentes	13
II. Conclusiones y propuestas	15
1. Conclusiones generales.....	15
2. Sobre los aspectos institucionales	16
3. Sobre los aspectos que hacen a la ejecución y a los resultados del Programa FDI y de los proyectos.....	21
3.1. Alineamiento de los proyectos a los objetivos del FDI.....	21
3.2. Mejora de la pauta de formulación de los proyectos	22
3.3. Propuestas para la identificación de un sistema de indicadores y línea de base para su medición	23
3.4. Propuesta para la clasificación de los proyectos financiados por el FDI	26
4. Sobre la gestión de la ejecución del Programa	27
4.1. Identificación de proyectos en el marco de la planificación estratégica.....	27
4.2. Lograr que todas las Intendencias gestionen carteras de proyectos y que presenten perfiles de proyectos oportunamente.....	28
4.3. Actualizar, precisar y socializar las pautas de selección y evaluación de proyectos con participación conjunta de las Intendencias y técnicos del FDI.....	30
4.4. Clarificar pautas de cambios durante la ejecución de los proyectos, con participación conjunta de las Intendencias y técnicos del FDI. Profundizar en la evaluación ex–post del Programa FDI, incorporando este enfoque a la evaluación de los proyectos FDI	31
4.5. Implementar un plan de comunicación bi-direccional con los vecinos y demás actores del entorno de los proyectos	31
4.6. Implementar un plan de comunicación bi-direccional con los vecinos y demás actores del entorno de los proyectos.....	34
5. Análisis de las capacidades de las Intendencias para la captación y ejecución de proyectos con recursos externos	37
5.1. Desarrollar la función de gestión humana de las Intendencias para atraer, retener y desarrollar a los técnicos gestores de los proyectos.....	37
5.2. Asistir a las Intendencias que lo necesiten con apoyo técnico para la creación de estrategias departamentales y su traducción en la formulación y gestión de proyectos	37
5.3. Apoyar a los procesos de cambio de gobierno de las Intendencias	38
5.4. Desarrollar las capacidades de gestión de proyectos integrando el tercer nivel de gobierno (Municipios)	38

LISTA DE CUADROS Y DIAGRAMA

Cuadro 1:	Enriquecimiento del rol de la CSD	17
Cuadro 2:	Calendario de actividades FDI-Intendencias en el proceso de cambio de gobierno departamental	29
Cuadro 3:	Roles durante la evaluación ex-post del FDI	33
Cuadro 4:	Modelo para un plan de comunicación FDI-Intendencias	35
Cuadro 5:	Roles enriquecidos de los actores del proceso FDI-Intendencias	39
Diagrama 1:	Evaluación ex-post. Diagrama de evaluadores finales de los proyectos FDI	32

SIGLAS

ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo Económico
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
DFEPI	Dirección de Financiamiento Externo y Proyectos de Inversión
DIPRODE	Dirección de Proyectos de Desarrollo
FDI	Fondo de Desarrollo del Interior
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PBI	Producto Bruto Interno
UPI	Unidad de Proyectos de Inversión

El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) es un Programa de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Fue creado con la Reforma Constitucional de 1996 y entró en funcionamiento en el 2001 con el objetivo de promover el Desarrollo Regional-Local del interior del país y favorecer la descentralización de actividades.

El 75% de los recursos del FDI, se destina a financiar las políticas de descentralización ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados y el 25 % restante se invierte a través de proyectos propuestos por los Gobiernos Departamentales, con la supervisión y apoyo técnico de la OPP, tarea que realiza a través de su Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE).

La Dirección de DIPRODE, con el objetivo de analizar el desempeño del Programa, así como el resultado de medidas gerenciales para mejorar la eficiencia y la eficacia técnica y administrativa adoptadas por la Administración, solicitó cooperación técnica al IICA para realizar un análisis del funcionamiento del FDI y de su gestión por parte de DIPRODE, tomando como base los resultados de los programas y proyectos ejecutados por los Gobiernos Departamentales en el período 2000-2009, con los recursos correspondientes al 25% de su presupuesto.

El propósito fundamental del estudio estuvo orientado a comprender los mecanismos y procedimientos operativos del Fondo en relación al cumplimiento de los objetivos inicialmente establecidos, así como los resultados medidos en su contribución a la descentralización y al desarrollo local. A partir de los resultados del estudio se identificaron las lecciones aprendidas y se efectuaron las recomendaciones correspondientes para mejorar y/o reforzar a futuro la gestión de DIPRODE y el funcionamiento del Fondo, generándose, además, elementos conceptuales para fortalecer técnicamente la participación del Congreso Nacional de Intendentes en dicho proceso.

Para responder a la solicitud de DIPRODE, la Oficina del IICA en Uruguay movilizó a un equipo de funcionarios técnicos, integrado por especialistas locales, regionales y hemisféricos de dicha Oficina y de la Unidad de Proyectos de Inversión (UPI), perteneciente a la Dirección de Financiamiento Externo y Proyectos de Inversión (DFEPI) del IICA.

En ese contexto se organizó una misión que estuvo en Uruguay entre el 22 y el 26 de junio de 2009, con el objetivo de contribuir a identificar el foco

de la acción solicitada y elaborar los términos de referencia con las bases conceptuales, técnicas, metodológicas, organizativas y de recursos necesarios para cumplir con dicha demanda. Esa actividad, de acuerdo a la metodología utilizada por el IICA en estos casos, se realizó de manera participativa, conjuntamente con los equipos técnicos de DIPRODE, actuando bajo el principio de que son los equipos de la institución demandante de la cooperación quienes conocen sus problemas y necesidades, interviniendo el equipo del IICA como facilitador y armador de la propuesta técnica.

Durante la tercera semana de julio de 2009, el IICA entregó a DIPRODE el documento: *Términos de Referencia para Realizar el Estudio: Análisis, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones para el FDI y DIPRODE*, el cual fue ajustado a su versión final mediante sugerencias y recomendaciones realizadas por el equipo de DIPRODE.

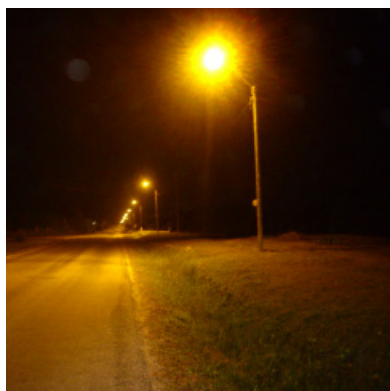
A fines del mes de julio, se contaba con el instrumento que permitió iniciar el proceso de contratación de consultores que realizó los estudios que llevaron a las conclusiones y recomendaciones presentadas en este documento, contando siempre con el apoyo y la supervisión técnica, durante la ejecución del trabajo de consultoría, de un equipo de especialistas del IICA, mediante comunicación on-line, instancias presenciales y visitas de campo, así como con la participación permanente de la Dirección y equipo técnico de DIPRODE y del FDI.



De izquierda a derecha:
Sala de Miel en ciudad de Melo
Junta Local Fraile Muerto, Cerro Largo



De izquierda a derecha:
Kioskos en Aceguá, Cerro Largo
Sala Velatoria en Río Branco,
Cerro Largo



De izquierda a derecha:

*Alumbrado Público en
Canelones*

*Alumbrado Público en
Chuy, Rocha*

*Alumbrado Público en
La Paloma, Rocha*

El trabajo de consultoría se desarrolló entre agosto y diciembre de 2009. Fue realizado de manera participativa, bajo el principio de la consulta a los actores, buscando obtener la mejor percepción de los participantes sobre los proyectos financiados por el FDI, tanto del sector público como privado. El objetivo de esta consulta fue el de identificar y captar fortalezas y debilidades de este instrumento, que permitieran proponer medidas de ajuste técnicas y gerenciales, a nivel de DIPRODE y de los distintos actores departamentales y regionales para mejorar y fortalecer el funcionamiento del FDI. Todo esto, en el entendido de que el FDI es un instrumento muy potente con que cuenta el país para promover la descentralización y el desarrollo local.

El análisis de los resultados y de la gestión de la ejecución del Programa FDI se realizó en base a la información primaria y secundaria recopilada por el Equipo Técnico mediante las actividades presentadas a continuación:

1. Generación y análisis de información primaria obtenida mediante:

- Entrevistas a personal calificado vinculado con el proceso de implementación y de ejecución del FDI, entre los que se destacan los siguientes:
 - ◇ Autoridades de OPP, DIPRODE y FDI, Coordinadores de Programas de OPP–DIPRODE y funcionarios técnicos de DIPRODE y FDI;
 - ◇ Ex autoridades de OPP y DIPRODE;
 - ◇ Intendentes de los siguientes departamentos representativos de las distintas regiones del país: Norte (Artigas), Litoral Oeste (Paysandú, Río Negro y Soriano), Centro (Florida y Lavalleja), Sur (Canelones), Este (Maldonado y Rocha) y Noreste (Cerro Largo y Treinta y Tres);
 - ◇ Directores de las Direcciones de Hacienda, de Obras, de Desarrollo y de Descentralización de las Intendencias de los Departamentos de San José, Canelones, Maldonado y Artigas.

- Realización de cinco Talleres de Trabajo que abarcaron, en diferentes instancias, a integrantes de la Comisión Sectorial de Descentralización, de OPP-DIPRODE, de las Intendencias Departamentales y del IICA, a nivel local e internacional, para entrega de informes de avances, intercambio de información, análisis y discusión de las propuestas y sugerencias que elaboró el Equipo Técnico de la Consultoría.
 - Encuestas a las Direcciones de Obras, de Hacienda y de Planificación y Desarrollo de las 18 Intendencias del interior del país. Se obtuvieron 36 respuestas que representaron un 60% del total enviado y comprendieron a 16 Departamentos.
 - Visitas a una muestra de 27 proyectos en ejecución en los Departamentos de Flores, Río Negro, Paysandú, Tacuarembó, Colonia, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres.
2. Revisión, análisis, selección y procesamiento de información secundaria, publicaciones institucionales, páginas web, informes internos del FDI (de evaluación, de seguimiento de la ejecución y de cierre de proyectos) e informes externos, disponibles en DIPRODE.
 3. Revisión, análisis y procesamiento de información cuantitativa y cualitativa de los proyectos y del proceso de inversión disponible en la Base de Datos de DIPRODE.

El presente documento contiene el capítulo central del Informe Final con las conclusiones y propuestas que se formularon como consecuencia del análisis realizado. El Informe Final, en su versión completa y con los correspondientes anexos, está disponible en DIPRODE para consulta de los interesados.

Este trabajo se inscribe en una preocupación de la Dirección de DIPRODE y del equipo técnico del Programa FDI por maximizar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, en un marco de transparencia y de rendición de cuentas frente al conjunto de la sociedad. Constituye así parte de una práctica que se considera esencial mantener y potenciar hacia el futuro para propender al más eficaz cumplimiento de los objetivos que la Ley le ha asignado a DIPRODE y al FDI, vinculados a la promoción de la descentralización y el desarrollo local.



*De izquierda a derecha:
Escenario en Río Olimar,
Treinta y Tres
Engorde de corderos en
Treinta y Tres
Pavimentos en Vergara,
Treinta y Tres*



*Izquierda:
Pasturas Lotus Maku,
Treinta y Tres*

*Derecha:
Engorde de corderos en Treinta
y Tres: productores y técnicos
de SUL y DIPRODE*



*Izquierda:
Gimnasio en Charqueada, Enrique Martínez,
Treinta y Tres*





*Izquierda:
Auditorio Municipal de Artigas*

*Abajo:
Cine y Teatro Irma, Tomás
Gomensoro, Artigas*



*Arriba, de izquierda a derecha:
Salón Comunal en Topador, Artigas
Comedor en Barrio Ayuí,
ciudad de Artigas*

*Derecha:
Cordón cuneta en Tomás
Gomensoro, Artigas*



El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) es un Fondo administrado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. El mismo fue creado con la Reforma Constitucional de 1996 y entró en funcionamiento en el 2001, con el objetivo de promover el Desarrollo Regional-Local del interior del país y favorecer la descentralización de actividades.

El 75% de los recursos del FDI se destina a financiar las políticas de descentralización ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados y el 25% restante se invierte, a través de proyectos propuestos por los Gobiernos Departamentales, con la supervisión y apoyo técnico de la OPP; tarea que realiza a través de su Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE).

La Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) se origina en el artículo 230 de la Reforma Constitucional de 1996. En el 2000, a través del artículo 48 de la Ley 17.243 se define la integración y los cometidos de la CSD. Dentro de sus atribuciones está la de aprobar los proyectos que serán financiados por el FDI.

DIPRODE, dependiente de OPP, solicitó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que realice un análisis del Programa *Fondo de Desarrollo del Interior* y de la gestión realizada por DIPRODE, con base en sus resultados y de los Proyectos ejecutados durante el período 2002-agosto 2009 por los Gobiernos Departamentales con los recursos correspondientes al 25% del FDI.

El objetivo de este análisis es realizar una evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados de la ejecución del FDI y de la gestión de DIPRODE, proponiendo sugerencias para mejorar su futuro desempeño e impacto. Basados en este análisis, se identificarán lecciones aprendidas de la experiencia y recomendaciones para la futura ejecución del FDI y para el mejoramiento de la gestión de DIPRODE.

Los alcances del estudio y la metodología utilizada se ajustaron a la información disponible sobre el Programa y los Proyectos financiados por éste, específicamente, sobre los procesos, procedimientos y resultados obtenidos.

Desde la creación del FDI hasta agosto de 2009, se ejecutaron 464 proyectos por un monto de \$ 2.995,4 millones, equivalentes a US\$ 124 millones, aportados por el Poder Ejecutivo; la contrapartida de los Gobiernos Departamentales alcanzó los \$ 384,1 millones, equivalente a US\$ 16 millones, totalizando en el período US\$ 140 millones invertidos en el interior del país.

El número y monto de los recursos ejecutados durante el período en estudio, por tipo de proyecto, fue:

- Infraestructura – 284 proyectos por US\$ 114,8 millones
- Sociales y otros – 114 proyectos por US\$ 15,4 millones
- Productivos – 66 proyectos por US\$ 9,8 millones

Las Intendencias ejecutaron proyectos de diferentes tipos, que pueden estar o no enmarcados en una estrategia o plan de desarrollo departamental, siendo los criterios de selección una decisión de los Gobiernos Departamentales.

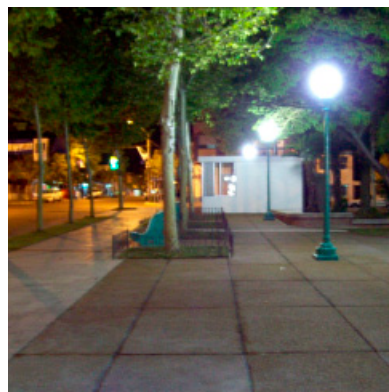
El aporte de los proyectos ejecutados con relación al objetivo de Desarrollo Regional o Local, dada la información disponible, se puede decir que es significativo ya que todos ellos se enmarcan en alguna de las dimensiones del Desarrollo Regional o Local.

Con relación al alineamiento de los proyectos con el objetivo de Descentralización, se observa que de los 464 proyectos ejecutados en el período, 278 que representan un 63% del monto total, se concentraron en las capitales departamentales; 186 proyectos, que representan un 37% del total invertido, se ejecutaron en localidades del interior de estos Departamentos.

De izquierda a derecha y de arriba a abajo:

Plaza Artigas, Fray Bentos, Río Negro

Plaza Seca, Fray Bentos, Río Negro



1. Conclusiones generales

Es opinión generalizada en el entorno institucional y fundamentalmente entre los clientes del FDI, los Gobiernos Departamentales, compartida además por el Equipo Técnico de la Consultoría, que durante los últimos años DIPRODE realizó una buena gestión, eficiente y oportuna, apoyando a la ejecución de los proyectos y al mejor desempeño de los equipos técnicos de las Intendencias Departamentales.

Se considera que se puede mejorar el alineamiento de los proyectos con el objetivo de Descentralización del Programa, privilegiando las inversiones que se ejecuten en el interior de los 18 Departamentos.

Los objetivos propios de los Proyectos contribuyen de forma directa a los objetivos del FDI de Desarrollo Local y Descentralización. La totalidad de los Proyectos presentados en el marco del Programa, tienden a promover sus objetivos mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del interior del país.

*Acceso Sur a la ciudad de
Durazno*



2. Sobre los aspectos institucionales

En base a la información primaria y secundaria recopilada, el Equipo Técnico de la Consultoría llegó a las siguientes conclusiones y sugerencias sobre el marco institucional, la gestión, los resultados del Programa FDI y de los factores que lo afectan.

- Para que el FDI mejore su desempeño y tenga un mayor impacto, debe tener un entorno institucional que le facilite articular sus intervenciones en el territorio con otros Programas y Proyectos complementarios.
- Se considera muy acertada la decisión de utilizar la estructura administrativa y técnica de OPP-DIPRODE, ubicada estratégicamente dentro del Poder Ejecutivo, para la administración y monitoreo de los recursos del FDI, pero debido a factores que escapan al ámbito de decisión de DIPRODE-FDI, se aprovecharon parcialmente estas facilidades. Para esto, es necesario que la CSD cumpla efectivamente con sus cometidos indicados en la Ley de su Creación: *promover la descentralización y el desarrollo regional y local, mediante la presentación de planes y programas de desarrollo regional.*
- Se sugiere que la OPP tenga un rol más activo dentro de la CSD y actúe como su vocero técnico con el Poder Ejecutivo, informando y coordinando las propuestas de la CSD con la Presidencia y el Consejo de Ministros.
- De acuerdo a sus atribuciones, la CSD podría actuar como intermediaria, para que las Intendencias del interior conozcan, oportunamente, el Programa de Inversiones del 75% del FDI, que se ejecuta en sus territorios, a través de los Ministerios y Entes Autónomos y realizar una coordinación entre los proyectos que operan en el mismo territorio o en territorios vecinos, por diferentes entidades.
- La posibilidad de contar con la información de los fondos ejecutados centralmente permitiría que la CSD cumpla con uno de sus principales cometidos expresados en la Ley N° 17.243.

De izquierda a derecha:

Agua de calidad, Jornada en Flores

Agua de Calidad; perforaciones en Rocha



- El primer paso para iniciar ese proceso, consistiría en que la CSD, con el apoyo de DIPRODE-OPP, reúna la información de la aplicación del 75% del fondo administrado centralmente y prevea un rubro específico para la próxima Ley de Presupuesto que permita identificarlo.
- También sería conveniente contar con información de ejecución del 75% del fondo, posterior a dicha Ley, para facilitar la coordinación de las obras o proyectos con las Intendencias.

Cuadro 1: Enriquecimiento del rol de la CSD

- Proponer la coordinación de los organismos centrales y entes públicos con las Intendencias del interior para una adecuada transferencia de competencias, funciones, fondos, programas y proyectos, a nivel de las empresas y activos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Evaluar y proponer mejoras al proceso de descentralización en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).
- Evaluar y extraer lecciones y sugerir mejoras a los planes de descentralización, y a los proyectos correspondientes.
- Continuar con la propuesta de Fondos de Desarrollo del Interior para incluir en la Ley de Presupuesto Nacional.

- La Comisión Sectorial, podría tener iniciativa y proponer planes y políticas en los siguientes aspectos de la descentralización de la gestión del Estado:
- Tanto los integrantes de la CSD, que provienen de las Intendencias, como los representantes de los Ministerios pueden actuar con mayor proactividad si integran la perspectiva de descentralización como parte de sus respectivos planes estratégicos y sus derivados, los proyectos de desarrollo y planes de inversión.
- Las Intendencias, a partir de su visión de mediano y largo plazo, pueden enfocar mejor los proyectos de inversión al contemplar la relación entre éstos y otras iniciativas dentro de sus planes estratégicos.
- Para los Ministerios, su participación en la CSD y en el Programa FDI es útil para lograr sinergia con sus propios planes de desarrollo e inversión. El ciudadano del interior se verá favorecido en su calidad de vida si las inversiones y demás proyectos de desarrollo que emprende el Estado en el territorio (tanto iniciativas centrales como departamentales) son coordinados mediante una metodología común de gestión de proyectos.
- Esto se fundamenta en el relevamiento, ya que se pudo constatar que los proyectos de desarrollo en el interior suelen presentar superposiciones, demoras, avances y retrocesos, por falta de coordinación previa entre los niveles central y departamental.

- Este rol más proactivo de la CSD requerirá de una DIPRODE con capacidad de apoyar técnicamente la elaboración de propuestas en materia de planes y políticas de descentralización.
- Para potenciar el accionar de la CSD, es necesario fortalecer el apoyo que puede brindar el Equipo Técnico de DIPRODE-FDI, incrementando las disciplinas profesionales, sumando al actual Equipo especialistas en Desarrollo Económico y Social; en Desarrollo Regional y Local; en Elaboración y Evaluación de Proyectos de Inversión y en Comunicación y Difusión Institucional.
- Hay diferentes formas de brindar el apoyo–asesoramiento; con equipos técnicos multidisciplinarios, por ejemplo, por medio de sedes regionales o también mediante servicios desde las oficinas de DIPRODE, tales como una ventanilla única. Si bien existe un par de oficinas descentralizadas del FDI en el norte del país, la propuesta es que se extienda una modalidad de atención a las Intendencias que cubra todo el territorio mediante equipos multidisciplinarios asignados a distintos grupos de Intendencias.
- Los equipos multidisciplinarios deberán tener como objetivo ayudar a las Intendencias, de forma cercana, a identificar y formular proyectos, así como atender consultas técnicas específicas. Además, ciertas Intendencias podrán fortalecerse con capacidades técnicas específicas, que a veces no están cubiertas por escasez de técnicos especializados en determinado tipo de conocimiento.
- Ante la inminente creación de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), una parte de los técnicos de DIPRODE podrán pasar a revistar en la plantilla de esta Agencia. Este cambio se orienta, entre otros objetivos, a concentrar a través de ANDE el apoyo a proyectos productivos con articulación público-privada. A su vez, el FDI continuará cumpliendo con su cometido de acuerdo a la Constitución y a la Ley. Atendiendo a esta nueva realidad, será necesario una buena coordinación y articulación entre DIPRODE–FDI y ANDE para lograr el tipo de servicio cercano, enfocado por región, con énfasis en el asesoramiento a las Intendencias que se sugiere en esta parte del informe.

De izquierda a derecha:

Comedor en Ismael Cortinas, Flores

Cordón cuneta en Barrios Muscar, La cueva y Primavera, Trinidad, Flores

Regularización de pluviales en Barrios Muscar, La cueva y Primavera, Trinidad, Flores



- Para acelerar y mejorar la eficiencia del proceso de identificación-presentación-evaluación-aprobación de proyectos a financiar por el FDI, que hoy puede demorar, como mínimo, entre 60 y 90 días, se propone un pequeño cambio en las etapas del proceso actual. Se sugiere que las Intendencias una vez identificado un proyecto y acordada la idea o perfil del proyecto con DIPRODE-FDI, ambas entidades presenten a la CSD el perfil para su aprobación.
 - ◇ El perfil, que consistiría en una página con las principales características del proyecto, sería analizado por la CSD en cuanto a los aspectos estratégicos de Descentralización, Desarrollo Regional y Local y a su posible coordinación con los programas de inversiones de los Ministerios, otros Programas de OPP-DIPRODE y de otros Gobiernos Departamentales para articular las inversiones y generar sinergias.
 - ◇ Una vez aprobado el perfil del proyecto por la CSD, la Intendencia trabajando en equipo con los técnicos de DIPRODE-FDI, pasan a la etapa de elaboración del mismo. Completada esta etapa, manteniendo los lineamientos aprobados por la CSD y con el visto bueno del DIPRODE-FDI, pasaría inmediatamente a la etapa de ejecución.
 - ◇ Este procedimiento, además de acelerar el proceso, facilitaría generar carteras de perfiles y proyectos a nivel de los Gobiernos Departamentales, ya que la preparación de un perfil demora menos



*Izquierda y abajo:
Sala de Miel, José P.Varela, Lavalleja*



*Derecha:
Pavimentos en José P. Varela,
Lavalleja*



tiempo que un proyecto y pasarían a la etapa de elaboración solamente aquellos que tengan la aprobación estratégica de la CSD.

- Con relación a los criterios utilizados para la asignación de las alicuotas departamentales de los recursos del FDI, considerando el período de tiempo transcurrido, los cambios ocurridos en la población, en el volumen y características del PBI, sobre todo en lo que tiene que ver con la producción agrosilvopastoril de los departamentos y en los niveles y tipo de NBI, se sugiere que se realice un estudio en profundidad para definir un procedimiento periódico y sistemático de actualización de los criterios y sus alcances. El mismo deberá tomar en consideración las fuentes de información a ser utilizadas para cada criterio, tratando que sean de rápido acceso y de una actualización de por lo menos cada cinco años.



Mercado Municipal en la ciudad de Paysandú



3. Sobre los aspectos que hacen a la ejecución y a los resultados del Programa FDI y de los proyectos

Los resultados obtenidos por la ejecución del Programa FDI y de los proyectos financiados por éste, realizaron un importante aporte al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del interior del país, de la infraestructura vial y urbana y a la promoción de actividades productivas.

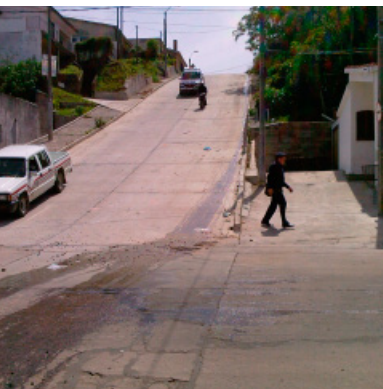
3.1. Alineamiento de los proyectos a los objetivos del FDI

- Uno de los aspectos que se considera que puede mejorar en forma sustantiva el aporte de los resultados de los proyectos al logro de los objetivos del FDI, es un mayor alineamiento de éstos. Como forma de promover este alineamiento se podría crear y aplicar un sistema de reconocimientos a Gobiernos Departamentales que muestren un desempeño satisfactorio y superior en el proceso de identificación-preparación-ejecución de proyectos.
- Para esto sería necesario acordar un procedimiento normativo que debe considerar un *índice multicriterio*, ponderando las características que en forma consensuada se consideren deseables en los proyectos. El índice debe permitir calificar objetivamente a los proyectos y seleccionarlos acorde a los objetivos del FDI y lineamientos de la CSD.
- Se propone generar estas normas a partir de las instancias de intercambio entre las Intendencias y el FDI, que se sugiere realizar, para proponer, analizar y consensuar criterios de elegibilidad de los proyectos para un período determinado, acorde a los objetivos del FDI y orientaciones de la CSD. De esta forma, las reglas del juego se definen en forma precisa, transparente y consensuada y deben ser difundidas oficialmente y conocidas por todos los actores. Para esto es imprescindible que el proceso de intercambio cuente con la participación de todos los actores involucrados.
- Para estímulo y reconocimiento de las Intendencias que tengan los mejores desempeños, se propone la creación de un Fondo de Recursos Especiales que podría complementar los del FDI y permitirle a las Intendencias acceder a montos mayores para realizar inversiones estratégicas, a fin de mejorar los servicios y la calidad de vida de los habitantes.
- También se podrían analizar otros mecanismos de reconocimiento al buen desempeño de los Gobiernos Departamentales en la ejecución de los proyectos, en los que se podrían considerar la ampliación de la exoneración prevista de la contrapartida que deben aportar los Gobiernos Departamentales.

- Para clasificar, se podría incluir dentro del *índice multicriterio*, hacer un ranking de los proyectos, de las características deseables que deberían ser ponderadas, como las indicadas a continuación:
 - ◊ Que consideren varias dimensiones del desarrollo local sustentable.
 - ◊ Que integren varios Departamentos en su ejecución y generen impactos regionales.
 - ◊ Que incentiven la localización de actividades económicas sustentables en el interior de los departamentos.
 - ◊ Que promuevan la generación de ingresos y de empleo, especialmente de las mujeres y de los jóvenes en las localidades rurales.
 - ◊ Que promuevan el uso adecuado de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.
 - ◊ Que sean innovadores en cuanto a los procesos y al uso de los recursos locales.
 - ◊ Que incentiven actividades económicas generadoras de ingresos y permitan la recuperación de recursos para financiar nuevos proyectos.
 - ◊ Que promuevan la creación de instituciones a nivel local.
 - ◊ Que promuevan la participación ciudadana.

3.2. Mejora de la pauta de formulación de los proyectos

- En algunos documentos de los proyectos presentados por las Intendencias para el financiamiento por el FDI, los objetivos generales y específicos no se encuentran bien definidos; no guardan coherencia con las actividades ni con los productos resultantes de la ejecución del proyecto. Tampoco presentan los beneficios, beneficiarios directos e indirectos, identificados cualitativamente y cuantificados en forma precisa.
- Los proyectos casi en su totalidad, no tienen definida una línea de base o situación sin proyecto; tampoco cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación con indicadores definidos previamente, por lo que resulta imposible evaluar, objetivamente, los resultados ni medir los impactos generados por los proyectos. Se dispone de un conjunto de indicadores que permiten realizar solamente el seguimiento de la ejecución de las obras, en términos cuantitativos y cualitativos y de los desembolsos de los recursos financieros realizados.
- Para mejorar la evaluación de los resultados se propone que todos los proyectos que se presenten, deben tener establecida su estructura lógica, definida la línea de base, el sistema de seguimiento y evaluación con indicadores de logro para cada nivel de objetivos, los supuestos utilizados y los medios de verificación correspondientes.

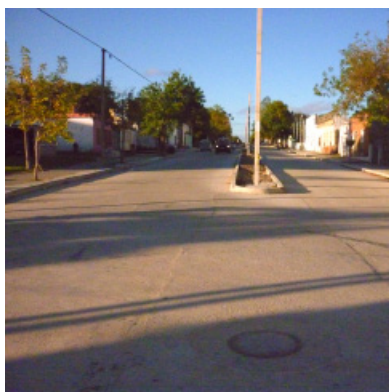


Pavimentos en la ciudad de Rivera

- ◇ Se sugiere la utilización de una Lista de Verificación, que fue diseñada para facilitar la formulación, el análisis y la evaluación de un proyecto de desarrollo.
- ◇ El concepto de evaluación de un proyecto se define como la medida en que el valor generado o los resultados esperados de un proyecto son verificables de manera fiable y creíble.
- ◇ La Lista de Verificación para la Formulación y Evaluación de Proyectos se divide en áreas claves para analizar la viabilidad y conveniencia del proyecto, previo a la aprobación de una intervención.
- ◇ Para cada una de estas áreas claves, se incluye un conjunto de características que ofrecen mayor especificación y claridad para el análisis. La evaluación de un proyecto dependerá de la presencia o ausencia de las características para cada área especificada en la Lista.
- ◇ Se sugiere que este instrumento sea utilizado por los equipos de diseño de proyectos, como recordatorio de los aspectos clave a ser considerados para asegurar que la intervención y sus resultados puedan ser evaluados. (Ver Anexo 7 del Informe Final de Consultoría).

3.3. Propuestas para la identificación de un sistema de indicadores y línea de base para su medición

- Para medir efectivamente cuál fue el aporte de un Programa como el FDI o de los proyectos específicos por él financiados, es necesario que tengan definida una línea de base o situación sin proyecto, que permita medir los beneficios incrementales e impactos producidos por su ejecución.
- Conforme al tipo específico de un proyecto, durante su formulación, previamente a su evaluación ex-ante, es necesario elaborar la línea de



base o situación sin proyecto, un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto que considere un Sistema de Informes, un Sistema de Indicadores de Evaluación de los Resultados y de Impacto.

- Los indicadores son el medio que permite medir el grado de logro de los objetivos. Con ellos se define el sentido y alcance del proyecto en la evaluación ex-ante y se sigue la evolución del avance del mismo en cada una de sus etapas, así como el impacto y el logro de los objetivos con la evaluación ex-post. Hay que definir indicadores para cada uno de los objetivos de impacto y de producto. Cada alternativa puede tener sus propios indicadores de producto, pero los de impacto no varían, dado que los objetivos deben ser iguales para todas las alternativas consideradas.
- Para medir el logro de los objetivos del Programa FDI, a continuación se sugieren algunos indicadores directamente relacionados con ellos.

Para evaluar el objetivo de descentralización

Indicadores medidos para proyectos localizados en las capitales departamentales, en el interior y en zonas rurales de los Departamentos, tales como:

- ◇ Número de proyectos ubicados en centros urbanos y en localidades del interior de los Departamentos.

De izquierda a derecha y de arriba a abajo:

Pavimentos en la ciudad de Rocha

Mesa Quesera del Este

Pavimentos en Lascano, Rocha

Pavimentos en la ciudad de Rocha

Acceso a la Barra del Chuy, Rocha

Costanera La Aguada, Rocha

- ◇ Monto invertido por habitante urbano y habitante rural.
- ◇ Monto invertido por beneficiario directo urbano y rural.
- ◇ Número de proyectos que contribuyan a generar institucionalidad a nivel local.
- ◇ Número de proyectos que contribuyan a desarrollar capacidades locales.
- ◇ Número de proyectos con apoyo manifiesto de organizaciones de los habitantes y de la sociedad civil.
- ◇ Número de proyectos generadores de empleos locales, que afinquen a los habitantes a su localidad.

Para evaluar el objetivo de desarrollo local sustentable

- ◇ Evolución del Índice de Desarrollo Humano a nivel departamental.
- ◇ Número de proyectos de desarrollo local sustentable, sobre el total de la región, en número y montos.
- ◇ Número de empleos creados.
- ◇ Incrementos en los niveles de ingreso de la población beneficiaria de la localidad o departamento.
- ◇ Número de proyectos o montos invertidos en proyectos que faciliten y promuevan la generación de redes de desarrollo local.
- ◇ Número de proyectos o montos invertidos, que promuevan la participación comunitaria.
- ◇ Número de proyectos o montos invertidos, que promuevan la coordinación público-privada en el proceso de desarrollo local sustentable.
- ◇ Cantidad de proyectos que contribuyan a la calidad ambiental y al uso adecuado de los recursos naturales.

*Barrio Los Aromos,
ciudad de Maldonado*



Para evaluar los resultados de los proyectos

Definir desde el diseño del Proyecto el Plan de Monitoreo y de Evaluación ex-post, estableciendo la línea de base y el sistema de indicadores acorde al tipo y especificidad del proyecto; de esta forma, se podrán medir los impactos, los beneficios, el logro de los productos previstos y sus consecuencias sobre la calidad de vida de los beneficiarios, las actividades económicas y el medio ambiente.

3.4. Propuesta para la clasificación de los proyectos financiados por el FDI

A partir del análisis de los criterios utilizados por el FDI-DIPRODE para la clasificación de los proyectos en infraestructura, productivos, sociales y otros, se propone la siguiente clasificación, más ajustada a la realidad, que considera las diferentes dimensiones que integran el concepto de Desarrollo Local Sustentable.

Se clasifican los proyectos en categorías vinculadas directamente a las dimensiones del Desarrollo Local Sustentable, permitiendo así, homogeneizar las pautas de preparación de proyectos por categoría, así como evaluar y medir de forma más precisa y cercana a la realidad, los aportes de los proyectos y del Programa FDI al Desarrollo Local Sustentable.

A continuación se presentan las cinco categorías sugeridas:

- *Generación de ingresos y empleo* (producción agropecuaria, industrial, artesanal y de servicios e infraestructura para la producción).
- *Mejoramiento urbano de la calidad ambiental* (dotación de servicios de infraestructura básica y acondicionamiento urbano y ambiental).
- *Desarrollo social* (infraestructura, equipamiento y servicios sociales).
- *Desarrollo cultural* (infraestructura, equipamiento y servicios).
- *Desarrollo institucional* (generación de capacidades y mejora de la gestión).

4. Sobre la gestión de la ejecución del programa _____

Se sugiere que el Equipo Técnico brinde un mayor apoyo a los Gobiernos Departamentales, orientado a generar carteras de proyectos a nivel regional y departamental, aportando una visión que trascienda a los cambios de gobierno, permitiendo la continuidad a estrategias de desarrollo regional y local de mediano y largo plazo.

De esta forma los técnicos de DIPRODE-FDI, realizarían una importante labor de “promotores y facilitadores” del Desarrollo Regional y Local. A continuación se presentan seis propuestas sobre las que se pueden profundizar en el Anexo 8 del Informe Final de Consultoría.

4.1. Identificación de proyectos en el marco de la planificación estratégica

- Para apoyar la etapa de identificación de proyectos con enfoque e impacto efectivo, es recomendable un fortalecimiento del proceso de planificación estratégica y de gestión, integrando las estrategias proyectadas por la Intendencia con las nuevas iniciativas emergentes de las necesidades de la población.
- Debemos tener claro que cuando nos referimos a *planificación estratégica*, hablamos del concepto que está en la nota 1 al pie de esta página.

1- ¿Qué es planificar estratégicamente?

Es un proceso donde los líderes y equipos de una organización dialogan sobre el presente y el futuro deseado, escuchan atentamente a otras partes interesadas y afectadas y dialogan creativamente para generar objetivos, guías, caminos o perspectivas para la acción, en forma ejecutiva y práctica. Esta definición está muy lejos de los procesos formales y centralizados de planificación estratégica que incluso, a veces, terminan en documentos que no se utilizan ni generan resultados, haciendo poco creíbles los intentos por planificar.

Plaza Pisón, Sarandí
Grande, Florida



- El objetivo de esta propuesta es lograr que los proyectos que se presenten al financiamiento del FDI, se identifiquen mediante procesos de planificación estratégica departamental, con involucramiento de todos los actores en forma ejecutiva y práctica.
- Con frecuencia las Intendencias confeccionan su presupuesto quinquenal con escaso tiempo para realizar una elaboración basada en procesos de diálogo interno sobre la estrategia y con ciertas dificultades para lograr la participación de los ciudadanos–vecinos.
- En el paso de identificación de proyectos suele suceder que la fundamentación no está claramente enmarcada en lineamientos estratégicos. Al igual que en otros países de la región, a veces los proyectos de inversión surgen como *ocurrencias* para poder aplicar los fondos disponibles del FDI antes que venza el plazo para su uso.
- La relativa claridad del enfoque estratégico de algunos proyectos (pertinencia de los mismos) provoca un trabajo especial proyecto a proyecto, por parte, tanto de técnicos de las Intendencias como técnicos del FDI. Esto es mejorable a partir de la voluntad de las Intendencias y el apoyo de DIPRODE-FDI.
- Para ello, la oficina de DIPRODE–FDI, podría preparar para la aprobación de la Comisión Sectorial un calendario quinquenal para cada período de administración departamental, ubicando en forma sincronizada las actividades a coordinar al inicio de cada período. Incluimos en el Cuadro 2 un Calendario de Actividades del FDI para el inicio de los períodos de administración departamental.
- El objetivo de las actividades reflejadas en el Cuadro 2 es recoger mejoras sustanciales y de comunicación relativas a los criterios actuales de evaluación y luego documentar y divulgar los resultados de todo el trabajo. Es importante trabajar con dinámicas de consenso durante los talleres.
- Al mismo tiempo, los programas de fortalecimiento de la gestión municipal, gestionados desde DIPRODE, pueden contribuir a las capacidades de las Intendencias para utilizar la planificación estratégica como fuente orientadora de la identificación de proyectos para el FDI.

4.2. Lograr que todas las intendencias gestionen carteras de proyectos y que presenten perfiles de proyectos oportunamente

- A partir de la propuesta ejecutada en el punto 2 sobre los aspectos institucionales, los Intendentes, con apoyo de los Directores de Desarrollo o de Planificación de las Intendencias, pueden generar una cartera de proyectos, lo cual les puede permitir tomar decisiones sobre qué proyectos presentar a DIPRODE (FDI u otros), cuáles postergar y cuáles descartar.

Cuadro 2: Calendario de actividades FDI-Intendencias en el proceso de cambio de gobierno departamental

Actividad	Participantes	Mes - Año (a determinar)
Coordinación del FDI para aprobación del Presupuesto Nacional (el 25% y el 75%)	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Sectorial • Congreso de Intendentes • DIPRODE-FDI (apoyo y asesoramiento) 	
Presentación sobre funcionamiento del FDI y Taller sobre criterios de evaluación y control de cambios en proyectos para el FDI	<ul style="list-style-type: none"> • Directores y Técnicos de las Intendencias • Técnicos del FDI 	
Elaboración de estrategia departamental con identificación de proyectos de inversión	<ul style="list-style-type: none"> • Intendentes (con sus gabinetes y asesores que corresponda) • Vecinos, organizaciones representativas, etc. • Oficina de DIPRODE-FDI para asesoramiento en proyectos 	
Elaboración de presupuesto quinquenal departamental	<ul style="list-style-type: none"> • Intendentes (con sus gabinetes y asesores que corresponda) 	
Elaboración inicial de la cartera departamental de perfiles de proyectos, presentación y aprobación por la CSD	<ul style="list-style-type: none"> • Intendentes (con sus gabinetes y asesores que corresponda) • Técnicos de FDI • CSD (aprobación) 	
Elaboración de rendición de cuentas departamental y ajustes (puede permitir la inclusión de iniciativas estratégicas que hayan surgido luego de la aprobación del presupuesto quinquenal departamental)	<ul style="list-style-type: none"> • Intendentes (con sus gabinetes y asesores que corresponda) • Vecinos, organizaciones representativas, etc. • Oficina de DIPRODE-FDI para asesoramiento en proyectos 	

- Esto les facilitaría tanto el uso, en tiempo, de los fondos asignados como el ajuste de lo planificado con la evolución de las necesidades de los ciudadanos a través del tiempo.
- Para confeccionar una cartera de proyectos, las Intendencias pueden elaborar *perfiles de proyecto*, considerando los objetivos, territorio y área, estrategia, componentes, beneficios, beneficiarios, costo y riesgos del proyecto.
- El objetivo de la propuesta es lograr que todas las Intendencias cuenten con una *cartera de proyectos* que luego será gestionada según criterios estratégicos de oportunidad y conveniencia del Gobierno Departamental.
- La elaboración y gestión de una cartera de proyectos le dará a cada Intendencia una mayor flexibilidad para impulsar la ejecución de los mismos en el momento más conveniente y mejorará su priorización.

- También existe la posibilidad de que las Intendencias presenten ante DIRPODE-FDI, al comienzo del período de administración, una relación de los perfiles de proyecto incluidos en su cartera de proyectos, para que puedan ser aprobados como un conjunto por la CSD. Esta posibilidad aumentaría la velocidad y flexibilidad posterior de las Intendencias para poner en ejecución los proyectos respectivos.

4.3. Actualizar, precisar y socializar las pautas de selección y evaluación de proyectos con participación conjunta de las Intendencias y técnicos del FDI

- Se sugiere que los Directores de las Intendencias y los técnicos del FDI tengan encuentros sistemáticos y programados anualmente para trabajar, en forma conjunta, para actualizar, mejorar, precisar y definir pautas que actuarán como filtros de los posibles proyectos. Por ejemplo, se puede elaborar un proceso (pasa-no pasa) con involucramiento de los Directores y técnicos de las Intendencias.
- El objetivo de mejora es consensuar y socializar las pautas de selección y evaluación de proyectos con la participación conjunta de las Intendencias con técnicos del FDI.

Pavimentos en la ciudad de Mercedes



Izquierda:

Turismo fluvial en el Río Negro, Mercedes, Soriano

Derecha:

Carpeta asfáltica en Carmelo, Colonia



4.4. Clarificar pautas de cambios durante la ejecución de los proyectos, con participación conjunta de las Intendencias y técnicos del FDI

- En las reuniones de trabajo que se programarían, se incluiría la revisión y aprobación conjunta, por parte de las Intendencias y del FDI, de criterios y procesos consensuados para *control de cambios* en los proyectos en ejecución.
- Al igual que para los criterios de evaluación, en este caso, los Directores de las Intendencias y los técnicos del FDI, trabajarían conjuntamente para mejorar, actualizar y precisar pautas consensuadas que permitan determinar cuando un cambio es pertinente y necesario y cuándo se debe buscar otra forma de atender la situación.
- El objetivo de mejora consiste en lograr definir pautas consensuadas, para cambios durante la ejecución de los proyectos, con la participación conjunta de Intendencias con técnicos del FDI.

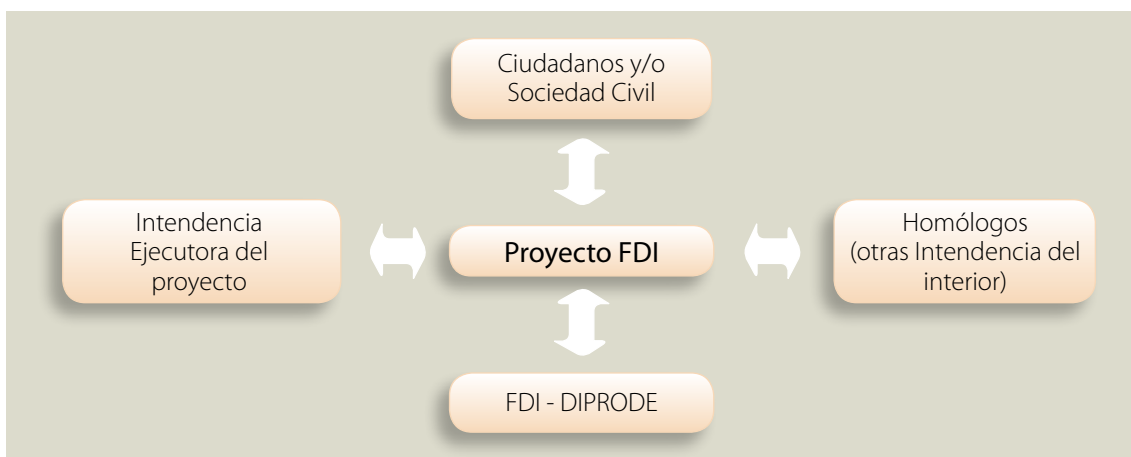
4.5. Profundizar en la evaluación ex–post del Programa FDI, incorporando este enfoque a la evaluación de los proyectos FDI

- Se propone desarrollar e implementar un plan de evaluación ex–post del programa FDI y también se puede aplicar un método similar de evaluación para los proyectos financiados por el FDI.
- El objetivo de una evaluación ex–post del Programa FDI es conocer si se están alcanzando los objetivos y resultados (o impactos) esperados y si se cumple con la finalidad por la cual fue creada la Comisión Sectorial y el FDI.
- El conocimiento generado es la base para el aprendizaje institucional y la mejora de toda la gestión. La consecuencia de la evaluación ex–post serán las lecciones aprendidas y las recomendaciones para la mejora de la gestión y, por tanto, del impacto del Programa.
- Es decir, que para una gestión efectiva (eficiente y eficaz) es necesario saber cómo el FDI *agrega valor* a los ciudadanos del interior mediante evaluaciones periódicas, para que cada período posterior a la evaluación genere su valor agregado.
- Es necesario definir la frecuencia y momento para la evaluación del Programa FDI, ya que los proyectos se evalúan al finalizarlos.
- Un proceso de evaluación ex–post es un proceso participativo donde los principales gestores del Programa y, particularmente, de los proyectos actúan responsablemente evaluando lo realizado y lo logrado. Por ello, la oficina de DIPRODE puede evaluar los proyectos del interior y las Intendencias pueden auto-evaluar los proyectos que han gestionado.
- La evaluación ex-post puede ser llevada a cabo, también, por evaluadores externos e independientes al Programa (a DIPRODE y las Intendencias del interior). En este caso, un evaluador externo podría hacer un trabajo

global sobre todo el Programa, analizando, además, un porcentaje de los proyectos terminados de cada tipo (según la tipología propuesta en esta consultoría, ver capítulo anterior y Anexo 7) e incluir también una evaluación de la gestión de DIPRODE-FDI.

- La información para la evaluación ex–post debe identificarse y reunirse durante el transcurso de la gestión del proyecto, por lo cual, al elaborar cada proyecto del FDI, deberá incluirse la información de objetivos, indicadores y metas que permitan medir los resultados o impactos y la gestión durante las diferentes etapas de la ejecución y de la vida útil posterior.
- Esta oportunidad de mejora requerirá el desarrollo de la capacidad evaluativa, para lo cual se puede enriquecer el método actual (formulario de seguimiento) con los siguientes cambios:
 - ◇ Distinción del rol de los diferentes evaluadores.
 - ◇ Desarrollo de un método de evaluación que incluya a los destinatarios finales de los proyectos FDI y por pares. Examen por grupos focales, grupos de control, examen voluntario por homólogos de otros departamentos y encuestas.
 - ◇ Requisitos de información para la evaluación, contenidos en la formulación del proyecto original (objetivos, impactos, indicadores, metas, medición de lo realizado y lo entregado, beneficios al finalizar y al cabo de un tiempo mayor).
 - ◇ Evaluación previa de capacidad evaluativa de los actores (capacidad de reunir la información para la evaluación y de cumplir con el compromiso de realizar la evaluación ex–post).
- En definitiva, la evaluación ex–post es un proceso de retroalimentación (*feed back*) que permite conocer en el tiempo los efectos de la ejecución del Programa FDI (y sus proyectos respectivos), para así poder aprender y mejorar la gestión.

Diagrama 1: Evaluación ex-post. Diagrama de evaluadores finales de los proyectos FDI



A continuación se presenta un cuadro con el rol que le correspondería a cada evaluador y el método a aplicar. En el caso de la evaluación por parte de los ciudadanos, la aplicación del método requiere de la moderación de técnicos del FDI y/o de la Intendencia correspondiente.

Cuadro 3: Roles durante la evaluación ex-post del FDI

Evaluador	Rol de evaluación	Método
Ciudadano/ Sociedad Civil	Aporta percepción y opinión valorativa de los entregables del proyecto, de sus efectos o consecuencias y grado de beneficio	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales • Encuestas de satisfacción • Para algunos proyectos: Grupos de control (otros vecinos similares a los impactados, pero que no han sido alcanzados por el Proyecto FDI)
Intendencia Homóloga	Análisis comparativo de la gestión y los resultados del Proyecto a partir de su propia experiencia con el FDI, en su Departamento respectivo	<ul style="list-style-type: none"> • Visita a los proyectos • Entrevistas
Intendencia Ejecutora del Proyecto FDI	Autoevaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de los indicadores de actividad (gestión) y de los indicadores de resultado (impacto) • Evaluación del proceso de ejecución del Proyecto y autoevaluación de la gestión
DIPRODE - FDI	Evaluación de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de los indicadores de actividad (gestión) y de los indicadores de resultado (impacto) • Evaluación del proceso de ejecución del Proyecto y evaluación de la gestión del Proyecto y capacidades de la Intendencia

- La evaluación ex-post global de todo el Programa FDI puede basarse en las evaluaciones realizadas a una muestra representativa de los proyectos ejecutados por las Intendencias. A ello, habría que agregarle una evaluación del proceso de gestión de DIPRODE-FDI.
- Otra modalidad complementaria a la evaluación ex-post, que puede generar la explicitación del conocimiento tácito que poseen los técnicos del FDI y de las Intendencias, es la elaboración e intercambio de lecciones aprendidas.
- Estas lecciones podrían ser elaboradas, tanto por las Intendencias como por DIPRODE-FDI, en forma conjunta, mediante entrevistas y talleres,



*Camino al Carretón,
San José*

tomando una muestra de los proyectos que sea representativa de las diferentes tipologías. Se pueden documentar lecciones aprendidas en entrevistas individuales entre los técnicos del FDI con los técnicos de las Intendencias u otros actores relevantes para los proyectos.

- Para lograr un aprovechamiento posterior de las lecciones aprendidas, se deberían poner las Fichas de Lecciones Aprendidas a disposición de todos los técnicos de las Intendencias y del FDI, mediante links en la página web del FDI. La mejor forma de aprovechar las lecciones puede ser mediante la realización de eventos internos al sistema FDI-Intendencias, para que las personas estén en contacto directo entre sí y puedan transmitirse de forma personalizada sus experiencias. Los eventos de este tipo deberían continuarse posteriormente, brindando servicios de redes y/o foros virtuales donde los técnicos de todo el país puedan volcar las impresiones y análisis de los casos y situaciones presentadas como lecciones aprendidas.

4.6. Implementar un plan de comunicación bi-direccional con los vecinos y demás actores del entorno de los proyectos

- Para informar a los vecinos y a la sociedad civil de los proyectos FDI, es necesario crear ámbitos de comunicación bi-direccional para información, consultas, presentación de propuestas (por ejemplo, ventanillas departamentales), coordinando con otras líneas de acción que puedan existir en el territorio (capacitación para la participación ciudadana y mesas de coordinación barrial).
- Un plan de comunicación del FDI deberá abarcar dos niveles de trabajo coordinados entre sí: a) los niveles nacionales y b) departamentales.

- A nivel nacional, se pueden planear pautas comunes o consensuadas para la comunicación de los proyectos FDI. A nivel departamental, las Intendencias, a través de sus Direcciones de Comunicación y, en coordinación con el Equipo del FDI, pueden apoyar a los gestores departamentales de los proyectos específicos, para que durante cada identificación, elaboración, ejecución y seguimiento de un proyecto exista una comunicación recíproca con los vecinos.
- Para implementar un plan de comunicación, las Intendencias junto con los técnicos del FDI, pueden elaborar un plan conjunto de comunicación que contemple los siguientes aspectos detallados en el Cuadro 4.

Cuadro 4: Modelo para un plan de comunicación FDI-Intendencias

Público	Objetivo de comunicación	Mensaje	Medio de comunicación a utilizar (para emisión y recepción o retroalimentación)	¿Quién debe comunicar y con qué recursos? (materiales, económicos, etc.)	¿Cuándo y dónde es el mejor momento para comunicar? (día, mes, año, horarios, etc.)	¿Cómo evaluaremos el plan de comunicación para aprender y mejorar?
Los diferentes actores claves: <ul style="list-style-type: none"> • Vecinos • Org.Civil • Sector Privado • Turistas • Etc. 	Objetivos acordes con la misión y estrategia de la Intendencia y con la finalidad del proyecto	Contenido de lo que queremos comunicar y/o lo que queremos saber de los demás actores	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicados • Entrevistas • Reuniones • Encuestas • Afiches • Páginas web • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quién será responsable de la comunicación? • Quiénes deberían colaborar, equipos humanos, etc.? • Qué apoyos materiales, etc., se necesitan? 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensar en cuál es la mejor oportunidad para comunicarse • Tener en cuenta el contexto, los períodos del año, los ciclos de los proyectos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de satisfacción • Entrevistas • Reuniones • Grupos focales

*Hoteles en Termas de
Arapey, Salto*



Izquierda:

*Hogar Estudiantil en Rincón de
Valentín, Salto*

Abajo:

*Mini Terminal de Omnibuses
en Termas de Daymán, Salto*



5. Análisis de las capacidades de las Intendencias para la captación y ejecución de proyectos con recursos externos

Se sugieren las siguientes mejoras para el fortalecimiento de las Intendencias.

5.1. Desarrollar la función de gestión humana de las Intendencias para atraer, retener y desarrollar a los técnicos gestores de los proyectos

- Desarrollar la función de Gestión Humana y fortalecer el Liderazgo entre sus Directores como forma de comprometer y retener personas talentosas. DIPRODE podría estructurar una organización de trabajo que permita cubrir varias Intendencias con técnicos de especialidades difíciles de captar.
- La función se puede desarrollar mediante los programas de fortalecimiento a las Intendencias, con capacitación de sus Directores y técnicos, con talleres que faciliten el intercambio entre las propias Intendencias sobre políticas de Gestión Humana que sirvan para captar y retener a especialistas en la elaboración y gestión de los proyectos de inversión del FDI (así como provenientes de otros fondos).
- En algunas Intendencias, especialmente en el norte del país, hay mayores dificultades de captar ingenieros de ciertas especialidades. En ese caso, también, mediante un programa de fortalecimiento, se puede apoyar a las Intendencias con contrataciones especiales que mejoren y flexibilicen las condiciones de trabajo de algunos especialistas.

5.2. Asistir a las Intendencias que lo necesiten con apoyo técnico para la creación de estrategias departamentales y su traducción en la formulación y gestión de proyectos

- El equipo del FDI, mediante la forma organizativa que proponemos para DIPRODE-FDI, con sedes regionales y/o ventanillas únicas, asesorando en forma integral sobre los diferentes programas centrales de apoyo a las Intendencias, puede jugar un papel *asesor-capacitador* más activo. En algunas Intendencias más que en otras, dependiendo de su tamaño, presupuesto de gastos e inversiones y ubicación geográfica, se valora el papel de los técnicos del FDI, no sólo como fiscalizadores sino como asesores con experiencia y visión amplia que facilitan la identificación y elaboración de proyectos.



Av. República Argentina en ciudad de Tacuarembó

5.3. Apoyar a los procesos de cambio de gobierno de las Intendencias

- Cada cinco años, dependiendo de la amplitud del cambio de Directores, al comienzo de cada período de administración municipal, se reitera la necesidad de realizar un proceso de inducción para las nuevas autoridades departamentales. El equipo de FDI tiene un papel muy importante a jugar como responsable técnico de esa *inducción*. Se pueden prever módulos de capacitación sobre:
 - ◇ Misión, objetivos y finalidades del FDI.
 - ◇ Proceso, normas y funcionamiento del FDI.
 - ◇ Cómo identificar proyectos pertinentes, viables y sostenibles.
 - ◇ Cómo integrar a la identificación y formulación de los proyectos, los intereses y expectativas de los vecinos y demás partes interesadas dentro del alcance y posibilidades de las Intendencias.
- Luego, para cada Departamento el Equipo Técnico del FDI puede trabajar conjuntamente con los técnicos de las Intendencias sobre la *cartera de proyectos* de la respectiva Intendencia, para contar con los antecedentes de los proyectos en marcha, los aprobados, los proyectos en seguimiento y los terminados, las lecciones aprendidas, las evaluaciones ex-post y un acuerdo práctico sobre cómo el equipo del FDI le va a brindar apoyo a la Intendencia.

5.4. Desarrollar las capacidades de gestión de proyectos integrando el tercer nivel de gobierno (Municipios)

- Los Directores Generales de las Intendencias deberán actuar como articuladores con las localidades. Serán necesarios acuerdos operativos de beneficio mutuo entre las Direcciones Generales de las Intendencias y los Municipios.

- La capacidad de canalizar las iniciativas de los Municipios hacia el FDI, dependerá principalmente de los Gobiernos Centrales de su Departamento. Las Intendencias tendrán un interlocutor local con el que será necesario dialogar para la identificación y formulación de proyectos del FDI.
- La identificación de la jurisdicción de los Municipios debe tener presente como se cubrirán las áreas rurales pues pueden quedar en *terreno de nadie* (ni del Municipio ni de la Intendencia).
- Puede ser conveniente un nivel de articulación entre Municipios para manejar mejor las relaciones con las Intendencias. Por ejemplo, se pueden agrupar Municipios por subregiones, por proyectos intermunicipales y en reuniones, integrando Municipios por tipo de asunto para tratar con los Directores de la Intendencia Departamental.

A continuación se presenta el Cuadro 5 con los actores del proceso y los roles enriquecidos con las nuevas funciones propuestas.

Cuadro 5: Roles enriquecidos de los actores del proceso FDI-Intendencias

Actor del proceso	Enriquecimiento del rol
CSD	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y aprobar estrategias de desarrollo e inversiones departamentales con las nacionales • Ministerios proactivos comunicando sus planes de desarrollo e inversiones en el territorio, apoyando con agilidad las iniciativas de proyectos departamentales y locales y coordinando a nivel técnico con la oficina del FDI
Intendencias	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar función técnica de planificación estratégica, elaboración y gestión de proyectos (incluidos los productivos) • Desarrollar función de Gestión Humana para fortalecer equipos técnicos (y retenerlos) • Involucrar a la comunidad • Desarrollar apoyos a Municipios
DIPRODE-FDI	<ul style="list-style-type: none"> • Un servicio de asesoramiento cercano y enfocado (ventanilla única, equipos multidisciplinarios, sedes regionales) • Incorporación de capacidades técnicas sobre Desarrollo Local y Regional, comunicaciones, etc.
FDI e Intendencias (y coordinación con Municipios)	<ul style="list-style-type: none"> • Acordar pautas de evaluación inicial, pautas de cambios, métodos de evaluación ex post y de lecciones aprendidas
Ciudadanía y Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Aportar necesidades, expectativas, participar y estar informado del monitoreo de los proyectos • Brindar información sobre su nivel de satisfacción

