

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL

Octubre 2019

Natalia Aquilino
Jimena Rubio
Mariángeles Gutiérrez Bode
María Laffaire



CIPPEC[®]





Plan del Norte de Santa Fe

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL

4	Agradecimientos
5	Resumen ejecutivo
7	Introducción
10	1. La infraestructura vial en el Norte de Santa Fe
	1.1. Los proyectos de infraestructura vial del Plan del Norte
11	1.2. El estado de situación de la infraestructura vial en el Norte
13	2. Evaluación de los resultados de los proyectos
	2.1. Objetivos de la evaluación
14	2.2. Dimensiones de análisis
15	2.3. Metodología e instrumentos para la recolección de datos
17	3. Resultados de la evaluación
	3.1. Características de las obras de infraestructura
18	3.2. Transitabilidad, conectividad y seguridad vial
21	3.3. Costos del transporte y de insumos y abastecimiento
	3.4. Promoción de actividades económicas
23	3.5. Acceso a mercados de trabajo y a servicios de educación, salud y seguridad
26	4. Principales hallazgos y recomendaciones
29	Bibliografía



PLAN DEL NORTE de la Provincia de Santa Fe

AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen al Gobierno de la Provincia de Santa Fe que a través del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado facilitaron el acceso a la información necesaria para llevar adelante la evaluación externa de los resultados de las obras de infraestructura vial del Norte Santafesino. Especialmente a Pablo Farías, Ministro de Gobierno y Reforma del Estado; María Paz Gutiérrez, Subsecretaria de Desarrollo Estratégico; Sergio Rojas, Coordinador del Plan del Norte; Pamela Savoia y Selene Ricart del equipo del PDN; Pablo Seghezzi, Director Provincial de Vialidad.

Agradecen también al Consejo Federal de Inversiones por su acompañamiento constante a la implementación del proyecto

“Monitoreo y Evaluación del Plan del Norte”. Especialmente a Rodolfo Garay y María Magdalena Ruiz Brussain.

Además, agradecen al equipo de CIPPEC por su apoyo en la realización de este estudio. Especialmente a Julia Pomares, Directora Ejecutiva; Sebastián Zírpolo, Director de Comunicación; Valeria Anastasi, responsable de la unidad de proyectos con el Estado; Carmen López Imizcoz, Coordinadora de Comunicación; Macarena Manavella, consultora de comunicación; Emiliano Arena, Coordinador de Proyectos del Programa de Monitoreo y Evaluación (M&E); Agustina Suaya, Investigadora Asociada de M&E; Juan Scolari y Emanuel Lopez Mendez, consultores de M&E.

PLAN DEL NORTE de la Provincia de Santa Fe

RESUMEN EJECUTIVO

El [Plan del Norte \(PDN\)](#) es una iniciativa¹ del Gobierno de Santa Fe que tiene como fin promover el desarrollo de la región norte y reducir las disparidades territoriales existentes en la provincia, mediante la realización de proyectos de inversión pública y la implementación de políticas para el arraigo y el fortalecimiento económico productivo en los departamentos General Obligado, Vera y 9 de Julio.

Las infraestructuras básicas como las rutas, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el saneamiento, la energía eléctrica y el agua siguen siendo escasos en muchos países en desarrollo. Construir infraestructuras resilientes es parte del Objetivo 9 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Las inversiones en infraestructura vial constituyen una condición necesaria, aunque no suficiente, para el crecimiento económico y el desarrollo por su impacto sobre la estructura de costos de las empresas, la productividad de los factores, la conectividad y accesibilidad territorial y el bienestar general de la población. En este contexto, el gobierno de Argentina adoptó como meta a lograr en 2030 que la cantidad de kilómetros de autopistas nacionales se incrementen un 128%.

¹ El Plan del Norte (PDN) fue establecido por el Decreto N° 0015/2016, que comprende diversos proyectos orientados a mejorar la situación de los departamentos de Vera, 9 de Julio y General Obligado, ubicados al norte de la Provincia de Santa Fe.

En 2015, los tres departamentos de la región Norte de la Provincia de Santa Fe tenían un 17,3% de kilómetros de rutas provinciales con mejorado y pavimentado sobre el total de kilómetros de rutas provinciales en la región. A fin de incrementar la cantidad de kilómetros de rutas con mejorado y pavimentado se planificó la ejecución de 16 proyectos de infraestructura vial enmarcados en la [Línea Estratégica de Integración Territorial](#).

En el marco de la colaboración de CIPPEC con la Provincia de Santa Fe para el monitoreo y evaluación del PDN, se realizó una evaluación de resultados de tres proyectos de pavimentación y repavimentación ubicados en cada uno de los departamentos (ruta provincial N°96s en General Obligado, ruta provincial N°3 en Vera y ruta provincial N°294s en 9 de Julio). Entre sus principales resultados se encuentran:

- i) Hay una valoración positiva de la calidad de las obras, aunque identifican algunos problemas vinculados con la falta de banquetas, la aparición de baches luego de la inauguración y la inundación de la ruta en el caso de El Nochero.
- ii) Se observan mejoras en la transitabilidad de los caminos y en la conectividad (disminución de tiempos de traslados) y una preocupación por la seguridad vial debido a la posibilidad de mayores accidentes.

iii) Se registran mejoras en la continuidad de la oferta de productos en los comercios de las localidades pero no se registra una disminución de los costos del transporte y de los productos.

iv) Los efectos vinculados con la promoción de actividades económicas son positivos: previsibilidad para sacar la producción, mayor facilidad en el acceso a los insumos necesarios para la realización de los emprendimientos o en la implementación de técnicas productivas.

v) El acceso a mercados de trabajo y servicios de salud y de educación se vio mejorado por las obras realizadas.

El relevamiento realizado respecto a los efectos de las obras de infraestructura vial del Plan del Norte sobre las condiciones de vida de las poblaciones de las localidades afectadas pone de manifiesto que la mejora de la infraestructura vial es una condición necesaria para mejorar la conectividad y promover el desarrollo económico de la región. Sin embargo, la construcción de estas redes viales por sí misma no es suficiente y se requiere implementar formas de gobernanza de la red vial con una mirada estraté-

gica e integral. En este sentido, se realizan algunas recomendaciones con el objetivo de potenciar los efectos de estas obras:

1. Claridad y precisión de objetivos y metas. Es necesario definir objetivos y metas de mediano y largo plazo vinculadas tanto a la construcción como a la conservación de la red vial que permitan hacer público los avances esperados e incorporar a los procesos de toma de decisión una mirada estratégica.
2. Sistema de indicadores para evaluar la calidad de la gestión y los resultados. En este sentido, es importante desarrollar indicadores de calidad de la gestión, efectividad y eficiencia (Bull, 2003).
3. Sistemas de información de las zonas administrativas. Fortalecer los sistemas de información de las zonas administrativas de la Dirección Provincial de Vialidad a fin de disponer de datos básicos sobre el funcionamiento del servicio a nivel local.
4. Servicios de transporte público. Aumentar y sostener la coordinación entre las comunas y las empresas de transporte.
5. Seguridad vial. Fortalecer las campañas de educación vial en las áreas beneficiadas por las obras.

PLAN DEL NORTE de la Provincia de Santa Fe

INTRODUCCIÓN

Los proyectos de infraestructura vial en el norte de la Provincia de Santa Fe forman parte del **eje de Conectividad física y de transporte** del Plan del Norte. El Plan del Norte es una iniciativa del Gobierno de Santa Fe que tiene como fin promover el desarrollo de la región norte y reducir las disparidades territoriales existentes en la provincia mediante la realización de proyectos de inversión pública y la implementación de políticas para el arraigo y el fortalecimiento económico productivo en los departamentos General Obligado, Vera y 9 de Julio. Pretende constituirse en un proceso de reparación histórica, integrando programas y proyectos de escala provincial y regional, ordenados a partir de tres líneas estratégicas: Integración territorial, Arraigo regional y Economía para el Desarrollo.

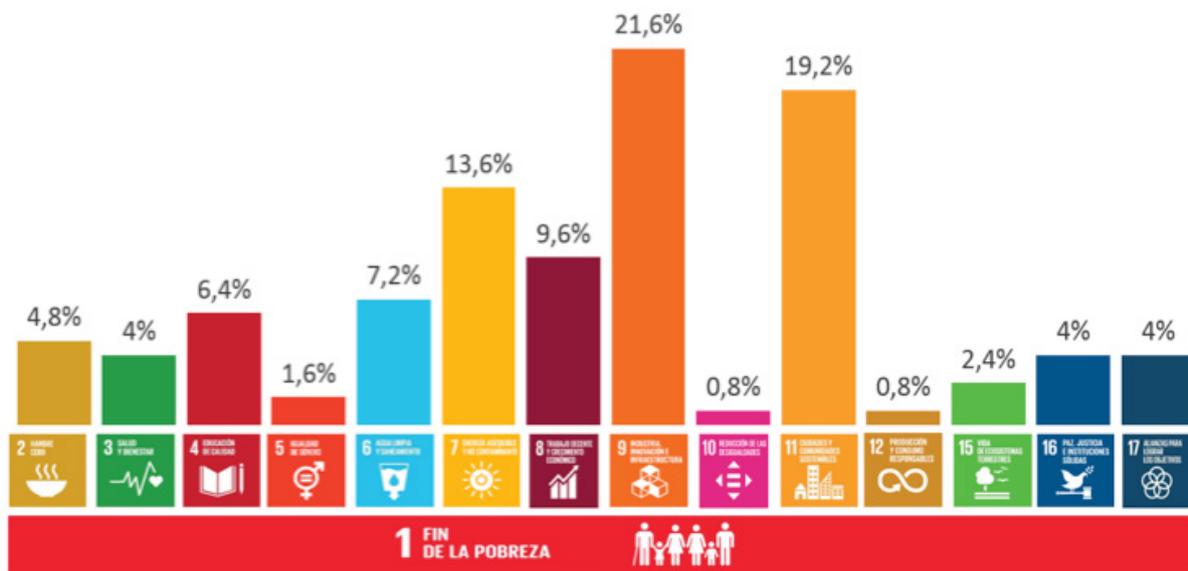
El eje de Conectividad busca favorecer la transitabilidad de la población y la producción y están asociados al objetivo de desarrollo que busca “consolidar una infraestructura de conectividad para el desarrollo productivo y social ampliando el acceso a los servicios de comunicación en la región”.

Este eje se encuentra dentro de la **línea estratégica de Integración Territorial** del Plan del Norte. Esta línea integra 53 proyectos que buscan favorecer el intercambio y despliegue de las relaciones so-

ciales, la vida cotidiana, la producción, el consumo y el intercambio a escala regional, provincial e incluso nacional. Dentro de estos proyectos, 16 de ellos pertenecen a obras de infraestructura vial.

Las inversiones en infraestructura vial pueden estar destinadas a la construcción de nueva infraestructura o la mejora de las ya existentes y constituyen una condición necesaria, aunque no suficiente, para el crecimiento económico y el desarrollo. La forma en que dichas inversiones impactan sobre el crecimiento económico y el desarrollo de una región implica una compleja cadena de resultados de corto y mediano plazo asociados con aspectos económicos y sociales tales como la estructura de costos de las empresas, la productividad de los factores, la conectividad y accesibilidad territorial y el bienestar general de la población (Rozas y Sánchez, 2004; Calderón y Servén, 2010).

Dada la relevancia de la inversión en infraestructura para el crecimiento económico, el desarrollo social y la acción contra el cambio climático, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, impulsada desde Naciones Unidas a partir de 2015, incluyó entre sus 17 objetivos donde se conjugan las dimensiones económica, social y ambiental, el **Objetivo 9** que busca “Construir

Gráfico 1. Proporción de proyectos del Plan del Norte, según ODS

Fuente: Aquilino, Gutiérrez Bode y López Méndez 2019.

infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”².

Los 130 proyectos del PDN acompañan el logro de 15 de los 17 ODS planteados en la Agenda 2030, es decir, al 88% de los objetivos. Como puede observarse en el siguiente gráfico, la mayor proporción de proyectos se encuentran vinculados a los objetivos de desarrollo sostenible relacionados a la construcción de infraestructuras resilientes (21,6%), a la transformación de ciudades y asentamientos humanos en espacios inclusivos, resilientes y sostenibles (19,2%) y a brindar acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos (13,6%)³.

La meta global 9.1 establecida para el año 2030 es “Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y

transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”. Uno de los indicadores para medir el logro de dicha meta está vinculado a medir los avances en materia de infraestructura vial en las zonas rurales: “proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitada todo el año”.

Argentina inició el proceso de adaptación de ODS a nivel nacional en abril de 2016, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPs) dependiente de la Presidencia de la Nación. En este contexto, el gobierno nacional de Argentina adoptó la meta 9.1 asociada al Objetivo 9 y propuso 3 indicadores para su medición (Informe País 2018)⁴:

9.1.1. Kilómetros de rutas seguras y autopistas nacionales construidos

9.1.2. Kilómetros de mejoramiento de vías ferroviarias

² https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/9_Spanish_Why_it_Matters.pdf

³ <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/Informe-como-contribuye-el-Plan-del-Norte-a-lograr-los-ODS-en-Santa-Fe.pdf>

⁴ <https://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Agenda2030/PNUDArgent-Informe-ods-todo.pdf>

9.1.3. Volumen de carga transportada por modo de transporte

Específicamente para el indicador 9.1 se establecieron metas nacionales intermedias y finales vinculadas al incremento en la cantidad de kilómetros de autopistas nacionales construidas.

Cuadro 1. Metas adoptadas por Argentina para infraestructura vial 2015-2030

Línea de Base 2015	Meta Intermedia 2020	Meta Final 2030
5000 km de autopistas y 37.800 km de rutas de la red troncal primaria de jurisdicción nacional	Incremento de 56% de los kilómetros de autopistas nacionales (2800 km)	Incremento de 128% de kilómetros de autopistas nacionales (11400 km)

Fuente: elaboración propia a partir de Informe País 2018.

1. La infraestructura vial en el Norte de Santa Fe

1.1. Los proyectos de infraestructura vial del Plan del Norte

Con el objetivo de mejorar la conectividad del Norte santafesino y favorecer la transitable de la población y la producción se planificó el mejorado de 14 rutas provinciales y accesos a distintas localidades.

Cuadro 2. Proyectos de infraestructura vial del Plan del Norte

Proyecto	
Ruta Provincial 2	Repavimentación tramo Logroño - Esteban Rams (50km)
Ruta Provincial 3	1° etapa: Intiyaco - Golondrina (13,9 km) 2° etapa: Golondrina - Los Tábanos (12,4 km)
Ruta Provincial 13	Mejoras entre Ruta Provincial 31 y el Paralelo
Ruta Provincial 30	Mejorado desde R.P.13 hasta Gato Colorado
Ruta Provincial 31	Consolidación terraplén, acondicionamiento hidráulico y pavimentación del tramo Intiyaco - Tartagal, e Intiyaco a R.P. 13
Ruta Provincial 32	Consolidación terraplén, acondicionamiento hidráulico y pavimentación tramo Tres Bocas - Villa Ana, y pavimentación tramo San Bernardo a R.P. 13
Ruta Provincial 35	Mejorado con ripio. Trabajo conjunto de Vialidad y Recursos Hídricos por regulación de ingreso de agua desde Santiago del Estero
Ruta Provincial 36	Pavimentación desde Romang a Vera (16,2 km)
Ruta Provincial 40	Mejorado con ripio
Ruta Provincial 96s	Pavimentación tramo R.P.40 - Víctor Manuel. Estabilizado tramo Víctor Manuel - La Sarita
Ruta Provincial 290s	Estabilizado tramo Pozo Borrado a R.P.35
Ruta Provincial 292s	Estabilizado tramo Villa Minetti a R.P. 35
Ruta Provincial 293s	Estabilizado tramo Santa Margarita a R.P. 35
Ruta Provincial 294s	Estabilizado tramo Gregoria P.de Denis a R.P. 35
Mantenimiento de rutas productivas del norte	Obras de bacheo en Rutas Provinciales 3 en Vera y 41, 60s, 32 y 40 en General Obligado. Reacondicionamiento Ruta Provincial 3, tramo Vera - Intiyaco, y Ruta Provincial 40,

Proyecto	
Mantenimiento de rutas productivas del norte	tramo Reconquista - Fortín Olmos.
Mejoramiento de acceso a localidades y parajes	Santa Margarita, Villa Minetti, Gregoria P. de Denis, La Gallareta, Santa Felicia.
Mejoramiento de transitabilidad en localidades	Pavimentación del acceso al Parque Industrial de Avellaneda. Pavimentación de 35 cuadras en Villa Ocampo. En ejecución. Pavimentación calle Juan de Garay de Vera. En ejecución. Pavimentación calle 47 entre Ruta Nacional 11 y calle Roca de Reconquista. Otras obras en de mejoras viales en: Ingeniero Chanourdié, Las Toscas, San Antonio de Obligado, Villa Ana, Villa Guiller mina, Arroyo Ceibal, Tacuarendí, Malabrigo, Villa Ocampo, Calchaquí, Vera, Toba, Colmena, Intiyaco, Fortín Olmos, La Gallareta, Gato Colorado, Juan de Garay.

Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Plan del Norte

En las instancias de participación ciudadana para el monitoreo del Plan del Norte estos proyectos presentaron el mayor nivel de conocimiento y se les atribuyó el mayor impacto para el desarrollo de la región. Por

tratarse de infraestructura que se asume que el resto de la provincia tiene, representan la urgencia y la reparación de una deuda con la región.

1.2. El estado de situación de la infraestructura vial en el Norte

La Dirección Provincial de Vialidad (DPV) divide la provincia en zonas administrativas para el mantenimiento de las rutas y caminos. En el caso de la región norte, el Departamento de General Obligado se encuentra dentro de la Zona I, el Departamento de Vera se encuentra dentro de la Zona VIII y el Departamento de Nueve de Julio dentro de la Zona IX. Las zonas administrativas tienen una super-

ficie mayor a la de los tres departamentos por lo cual los datos sobre estas zonas no se corresponden exactamente con los datos a nivel departamental. Entre las tres zonas administrativas suman un total de 3.691 km de rutas provinciales (entre principales y secundarias), de los cuales el 81,5% es de calzada natural, el 16,4% de calzada pavimentada y sólo el 2,9% de estabilizado (ripio).

Cuadro 3. Estado de la infraestructura vial en el norte de Santa Fe, por zonas administrativas de la DPV

Zona	Calzada natural	Estabilizado	Calzada pavimentada	Total
Zona I	650 km	30 km	256 km	936 km
Zona VIII	1200 km	30 km	170 km	1.370 km
Zona IX	1159 km	47 km	179 km	1.385 km
Total	3009 km	107 km	605 km	3.691 km

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por los Jefes de Zona de la Dirección Provincial de Vialidad.

Por su parte, de acuerdo a los datos provistos por la Dirección Provincial de Vialidad para el monitoreo del PDN se observa que entre 2015 y 2019 se incrementó en 8,2 puntos porcentuales (de 17,3% a 25,5%) el porcentaje de kilómetros de rutas provinciales con mejorado y pavimentado sobre el total de kilómetros de rutas provinciales en los tres

departamentos del norte.

Este incremento fue mayor en el departamento de General Obligado (17,44 puntos porcentuales), seguido por el departamento de Vera (3,83 puntos porcentuales) y finalmente por el departamento de 9 de Julio (3,33 puntos porcentuales).

Cuadro 4. Evolución del porcentaje de kilómetros de rutas provinciales con mejorado y pavimentado en el norte de Santa Fe, por departamento (2015-2019)

	LB Valor (2015)	2016	Valoración de progresos	2017	Valoración de progresos	2018	Valoración de progresos	2019	Valoración de progresos
Región norte	17,30%	17,38%	Moderados	17,78%	Moderados	20,82%	Significativos	25,50%	Significativos
9 de julio	15,58%	15,80%	Moderados	16,23%	Moderados	16,41%	Moderados	18,91%	Significativos
Vera	7,10%	7,10%	Sin avances	7,10%	Sin avances	8,24%	Significativos	10,93%	Significativos
General Obligado	29,23%	29,23%	Sin avances	30,00%	Moderados	37,82%	Significativos	46,67%	Significativos

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos la Dirección Provincial de Vialidad para el monitoreo del Plan del Norte.

2. Evaluación de los resultados de los proyectos

Para realizar la evaluación de resultados de los proyectos de infraestructura vial se seleccionaron tres proyectos en cada uno de los tres departamentos. La selección de los proyectos se hizo priorizando que fueran proyectos de pavimentación de rutas provinciales, que estuvieran finalizados o próximos a finalizar y que abarcaran a localidades relevantes.

La estrategia de evaluación se basa en un

abordaje cualitativo que valora la perspectiva de los actores que son parte del proceso de la política pública. En línea con la estrategia de Monitoreo y Evaluación que se definió para el Plan del Norte en conjunto con el Comité Estratégico Interministerial, se rescatan las experiencias de los titulares de derechos para nutrir el análisis, a través de la sistematización de sus percepciones.

Cuadro 5. Proyectos de infraestructura vial del Plan del Norte seleccionados para la evaluación

Departamento	Proyecto	Estado
General Obligado	Ruta 96s	
	• Pavimento desde Ruta 40 a Víctor Manuel (13km)	Finalizado
	• Ripio desde Víctor Manuel a La Sarita (10 km)	Finalizado
	• Ripio desde La Sarita hasta San Manuel (10 km)	En ejecución
Vera	Ruta 3	
	• Pavimento desde Intiyaco hasta Los Tábanos (25 km)	Finalizado
	• Pavimento desde Los Tábanos hasta Paralelo 28 en el límite con Chaco (160 km)	En ejecución
9 de Julio	Ruta 294s	
	• Repavimentación desde Ruta Nacional 95 hasta Gregoria P. de Denis (9 km)	Finalizado
	• Ripio desde Gregoria P. de Denis hasta Ruta interprovincial 35 que limita con Santiago del Estero	En ejecución

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por la Dirección Provincia del Vialidad.

2.1. Objetivos de la evaluación

Los objetivos que se plantea la evaluación de resultados de los proyectos de infraestructura vial son los siguientes:

- i) Valorar la calidad de la infraestructura vial entregada en términos tanto del tipo de

mejoras realizadas como de la calidad.

- ii) Indagar sobre los efectos de corto plazo que pueden ser atribuidos a la mejora de las rutas que estén vinculados a la transitabilidad, conectividad, costos de transporte.

iii) Indagar sobre los efectos de mediano plazo vinculados tanto a cambios en las actividades productivas como a la in-

clusión social de los habitantes de las localidades afectadas.

2.2. Dimensiones de análisis

A fin de identificar procesos de cambio ocurridos en las poblaciones de las localidades afectadas de manera directa o indirecta a partir de la mejora de la red de infraestructura vial es posible distinguir entre los resultados de corto plazo y los resultados de mediano plazo.

RESULTADOS DE CORTO PLAZO

Los resultados de corto plazo son todos aquellos que son afectados de manera directa, y pueden ser atribuidos, por la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura vial. La bibliografía sobre la materia suele reconocer tres tipos de efectos directos:

- Mejoras en la transitabilidad y accesibilidad a rutas principales que conectan con centros urbanos (medido por lo general en el tiempo promedio de viaje).
- Disminución de los costos de transporte.
- Disminución en los precios de los insumos de producción y de consumo.

RESULTADOS DE MEDIANO PLAZO

Asimismo, dichos efectos directos pueden potencialmente generar resultados de mediano plazo en relación a dos dimensiones fundamental: i) impulso a las actividades económicas y ii) mejoras en la inclusión social.

Promoción de actividades económicas: las mejoras en el acceso a los mercados a través de una mejor accesibilidad a los prin-

cipales centros urbanos y una disminución de los costos de transporte puede producir cambios sobre el comportamiento de los productores y empresas (Berg et al 2015).

- Se ha encontrado, por ejemplo, que la probabilidad de que los productores agropecuarios utilicen tecnologías más modernas de producción se incrementa cuando disminuyen los costos de transporte.
- Asimismo, las mejoras de acceso a los mercados puede promover la decisión de empresas a localizarse en la región y la aglomeración de empresas puede conducir a un incremento en la productividad de las mismas debido a efectos de aglomeración o la atracción de otras empresas más productivas y a un incremento en el nivel de producción.
- Finalmente, se ha observado que se incrementa la creación de empleo en el sector manufacturero e impulsa un cambio en la estructura de empleo desde el sector agropecuario al sector manufacturero.

Mejoras en la inclusión social: por su parte la mejora en la accesibilidad y disminución de costos de transporte puede tener efectos directos sobre diversas dimensiones de la inclusión social tales como el acceso a los mercados de trabajo y a servicios públicos de educación y salud (Berg et al. 2015, Khandker et al. 2009).

- En relación con los mercados de trabajo frecuentemente se ha encontrado que la inexistencia de conexiones entre los lugares de empleo y los lugares de residencia acentúa el desempleo y los bajos salarios

de los trabajadores menos calificados en tanto disuade a las personas desempleadas a aceptar trabajos distantes e incrementa los costos de búsqueda de empleo.

- Por su parte, se ha encontrado que la mejora en la infraestructura vial tiene efectos positivos sobre las tasas de matri-

culación escolar.

- Respecto a la salud, se ha encontrado que un mejor acceso tiene efectos sobre aspectos vinculados a la seguridad alimentaria de la población en tanto garantiza un mejor acceso a los alimentos y a precios más bajos.

2.3. Metodología e instrumentos para la recolección de datos

Para cumplir con los objetivos de la evaluación se utilizó una metodología cualitativa para el relevamiento de datos primarios a través de la realización de entrevistas grupales a los habitantes de las localidades afectadas de manera directa por los proyectos de infraestructura vial realizados.

Para poder relevar los datos necesarios, se convocó en las entrevistas grupales a vecinos de las localidades, productores y dueños de comercios para poder identificar efectos vinculados a actividades económicas, profesionales de la salud, docentes y policías para identificar efectos vinculados al acceso a servicios públicos.

La dinámica de trabajo propició la exploración mediante la interacción entre los participantes, a partir de la propuesta de un moderador. Se trabajó con una guía de pautas previamente consensuada con la Coordinación del Plan del Norte, y se brindó espacio para la heterogeneidad de opiniones mediante la estimulación para la expresión de los diferentes puntos de vista de los participantes.

La identificación y selección de los participantes para los grupos focales estuvo a cargo de la Coordinación del Plan del Norte, a fin de fomentar la participación y asegurar asistencia.

Se realizaron tres grupos focales de duración prolongada (90 minutos aproximadamente), los cuales fueron grabados para su posterior transcripción y análisis.

Las reuniones tuvieron lugar en las localidades de Golondrina (departamento Vera), Gregoria Pérez de Denis (departamento 9 de Julio) y La Sarita (departamento General Obligado).

La guía de pautas de los grupos focales se estructuró en cinco dimensiones que guiaron la conversación: i) características de las obras de infraestructura vial, ii) efectos vinculados con la transitabilidad y conectividad, iii) efectos vinculados a costos y abastecimiento, iv) efectos vinculados con la promoción de actividades económicas y v) efectos vinculados con la inclusión social.

Cuadro 6. Dimensiones de análisis de la guía de los grupos focales

Departamento	Proyecto
Características de las obras de infraestructura vial	<ul style="list-style-type: none"> Mejoras realizadas sobre la red de infraestructura vial (tipo de mejoras y percepciones sobre la calidad de las mismas). Vinculación con el Plan del Norte. Grado de extensión de la red de infraestructura vial.
Efectos vinculados a la transitabilidad y la conectividad	<ul style="list-style-type: none"> Transitabilidad de los caminos Seguridad vial de los caminos Tiempo de traslado hasta localidades cercanas
Efectos vinculados a costos y abastecimiento	<ul style="list-style-type: none"> Costos del transporte Precios de insumos y productos Abastecimiento de insumos (continuidad, cantidad y variedad)
Efectos vinculados a actividades productivas	<ul style="list-style-type: none"> Generación de nuevos emprendimientos o decisión de nuevas empresas de instalarse Incentivos de empresas y/o productores para incorporar nuevas tecnologías de producción
Efectos vinculados a la inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos para buscar/aceptar empleo en lugares más alejados Acceso a centros de salud para realizar estudios o turnos médicos Incentivos para matricular a los hijos en la escuela Asistencia escolar de estudiantes y docentes

Fuente: elaboración propia.

Como fuente secundaria, se recurrió a los datos provistos por el Sistema de M&E del Plan del Norte.

- **Sistema de indicadores de resultados del PDN.** Para enmarcar los avances generales del plan y puntuales de los proyectos de infraestructura se recurrió a la revisión de los indicadores clave con los que se realiza el monitoreo de avance.
- **Evaluación de medio término. Línea arraigo regional⁵.** La evaluación de medio término presenta el grado de avance en la implementación del Plan del Norte y los resultados logrados a nivel

regional y departamental desde enero de 2016 a junio de 2018 para informar la toma de decisiones. La línea estratégica Integración Territorial muestra progresos predominantemente significativos, distinguiéndose los avances obtenidos en los ejes Acceso al agua, la energía y cloacas y Protección del medioambiente y tratamiento de residuos. Entre los progresos obtenidos se destacan: el aumento del 10% en la cobertura poblacional de la red de agua potable y un aumento del 3% en la superficie de bosques nativos con planes de manejo y conservación.

5. <https://www.cippec.org/publicacion/monitoreo-y-evaluacion-del-plan-del-norte-de-la-provincia-de-santa-fe-integracion-territorial/>

3. Resultados de la evaluación

3.1. Características de las obras de infraestructura

VINCULACIÓN CON EL PLAN DEL NORTE

Un primer aspecto que se relevó en los grupos focales fue la vinculación entre las obras de infraestructura vial realizadas en las comunidades y el Plan del Norte. Tanto en la localidad de Golondrina como en La Sarita los participantes de los grupos focales afirmaron que la obra realizada estaba incluida dentro del Plan del Norte.

En el caso de El Nochero, los participantes afirmaron que habían sentido nombrar sobre el Plan del Norte, aunque lo confundían con el Plan Belgrano. A su vez, consideraban que dicha localidad no estaba incluida en el Plan.

CALIDAD DE LAS OBRAS

Respecto a la calidad de las obras de infraestructura, en general los participantes de los grupos focales las evalúan de manera positiva aunque identifican algunos problemas vinculados con la falta de banquetas, la aparición de baches luego de la inauguración y la inundación de la ruta en la localidad de El Nochero.

“Yo le pondría un 6. No puedo dejar de decir que una obra tiene que durar mucho tiempo. Y la inauguraron, y yo que camino al costado de la ruta, veo grietas que en la inauguración estaban emparchadas. Yo no conozco, no soy ingeniero ni nada por el estilo. Pero tiene muchos desniveles, si terminas una obra, tiene que ser una obra

con todas las letras” (Participante en Golondrina).

“De no haber nada a haber un asfalto. Es un asfalto. No sé si es buena la calidad pero es un asfalto. El tema de la calidad es que no hay banquetas” (Participante en Gregoria P. de Denis).

“Antes de que inaugure ya empezaron a aparecer baches. Hay partes donde aparecieron, ahora están apareciendo de nuevo” (Participante en Gregoria P. de Denis).

“De la 95 hasta acá llega el pavimento. Y ahí arranca la obra que empezó el año pasado. La 294 que va desde acá a la ruta 35. Que se hizo el ripio en una parte. No bien hecho porque algunas cuestiones técnicas fallaron. Y está sin terminar. Lo pasó por arriba el agua. Ahí es cuando nosotros notamos que estaba baja la ruta, que faltaba” (Participante en Gregoria P. de Denis).

A su vez, en uno de los grupos focales se valoró de manera positiva el papel de la Dirección Provincial de Vialidad en el control de la ejecución de la obra por parte de la empresa contratada.

“Teniendo referencia de lo que se había realizado antes en la 40, fue una ruta que estuvo mucho más controlada en cuanto a los trabajos que se terminan realizando. En casa, había gente (de Vialidad) constantemente y están controlando constantemente y si quieren, te paran la obra. No venían mezquinando material, en teoría. Así que yo

considero que lo que se hizo, se hizo bien. De ahí en más que haya cosas que por ahí no te cierra. El ancho de banquina. Son cosas estructurales de técnicas.” (Participante en La Sarita).

RELEVANCIA DE LAS OBRAS

Finalmente, los participante de los grupos focales en las tres localidades valoran de manera positiva la realización de la obra pero la importancia que le asignan varía en función de la situación previa (pavimento en malas condiciones o tierra) y de la existencia de obras complementarias que terminen de conectarlos con las rutas principales.

“Tener un acceso de asfalto, está bien pero eso es nada comparado con lo que falta acá. Tenemos necesidad de caminos,

de canales, de alcantarillas. Una cantidad innumerable. Pero para mí está perfecto eso que hayan hecho un acceso y que puedan hacer el ripio que conecte desde acá al otro pueblito” (Participante en Gregoria P. de Denis).

“El acceso si bien es importante, es insignificante para la cantidad de obras que hacen falta. Es muy importante. Pero falta un montón. Cuando alguien se entierra, qué haces. Ahí se nota que realmente estamos en una zona muy olvidada. Si ese ripio se hace, sí vamos a notar la diferencia cuando tengamos que salir por emergencia. Porque cuando uno se enferma, no importa ni obra, ni lluvia, hay que salir. Como sea. Y ahí se genera mucha impotencia, uno tiene que enfrentar esa situación de que no puedes salir” (Participante en Gregoria P. de Denis).

3.2. Transitabilidad, conectividad y seguridad vial

Dentro de los resultados de corto plazo se han relevado las percepciones de los participantes de los grupos focales respecto a las mejoras en tres aspectos: i) la transitabilidad de los caminos, ii) la conectividad con rutas principales y otras localidades y iii) la seguridad vial de los caminos.

TRANSITABILIDAD DE LOS CAMINOS

La mejora en la transitabilidad de los caminos es uno de los aspectos más destacados por los participantes en los grupos focales. En general, se mencionan los cambios positivos en cuanto a la posibilidad de salir de la localidad en días de lluvia.

“Antes cuando llovía, no salías. Era todo tierra. Además, por el tipo de suelo que te-

nemos, es complicado. Muy difícil cuando viene con mucha lluvia. Por ahí hay zonas que es más arenosa. Acá nada que ver. Acá llueve y barro” (Participante en La Sarita)

“Aquí llovía un poquito y quedábamos. Nosotros desde Intiyaco hasta Los Amores, entre ida y vuelta, le echábamos 12 horas con el camión (UNIMOG del servicio 107 de emergencias). No se podía andar con otra cosa. Excepto un helicóptero. Pero un helicóptero cuesta mucho. Estaba intransitable. Así que imagínese que hoy nosotros con la ambulancia vamos hasta Los Tábanos. Y si tenemos que ir a Amores vamos en el camión pero la ambulancia la dejamos en Los Tábanos. Ahorras tiempo y el traslado del paciente que en el camión se te complica porque viene batido. Tanto es así que nos han tocado partos en el camión por el

mismo traqueteo del camión” (Participante en Golondrina).

“Aparte son ciclos. No es que llueve y a los dos días usted ya puede andar. Hay veces que 2 ó 3 meses son intransitables. Se te hacen unos pantanos. Por 2 ó 3 meses los profesores o policías no podían llegar. Muy complicado” (Participante en Golondrina).

“A nosotros por ejemplo, acá estamos a 10 kilómetros por camino de tierra hasta Villa Minetti. Y en todo el periodo de inundación podíamos salir dando la vuelta que son 30 kilómetros. Pero es una salida” (Participante en Gregoria P. de Denis).

CONECTIVIDAD CON OTRAS LOCALIDADES

Las mejoras en la conectividad de las localidades se evidencian en dos aspectos. Por un lado, los participantes de los grupos focales manifestaron que ha disminuido la cantidad de tiempo que tardan en llegar a las localidades más próximas.

“Por el tema comercial, Reconquista, Avellaneda. Por el tema salud, una complejidad mayor por lo que pueden dar los centros asistenciales de la zona rural, es reconquista-Avellaneda. Esas son las dos ciudades más importantes” (Participante en La Sarita).

“Directamente nos conecta con la otros localidad porque dando la vuelta por la ruta 95 tenemos acceso todo asfaltado a 4 localidades, como Villa Minetti, Pozo Borrado” (Participante El Nochero).

“A nosotros nos facilitó que es más rápido llegar a Intiyaco o Garabato que a Tartagal. Tartagal por el camino de tierra o barro. Vamos a Intiyaco y de ahí directamente a Reconquista” (Participante en Golondrina).

“Nosotros sabíamos que cuando no estaba el asfalto en Intiyaco, le echábamos 12

horas. Imagínate una apendicitis o un infarto. Se te muere en el camino. Lo que nos facilita ahora porque nosotros nos vamos hasta Los Tábanos y desde ahí hasta Los Amores. Ida y vuelta en el barro ahora le estamos echando 6 horas” (Participante en Golondrina).

“El tema de los chicos que van a estudiar a El Chaco o para el sur. Hay muchos que por lo menos sabes que llegan bien ahí. Y por más que no entre el colectivo acá. Pero en eso sí se nota mucho” (Participante en Gregoria P. de Denis).

Por otro lado, se observan mejoras en la conectividad producto de que el servicio de transporte público puede llegar hasta las localidades en cualquier situación climática.

“Antes para viajar tenías que ir, sacar el boleto e ir a tomar el colectivo allá en la ruta. Ahora con el acceso, los colectivos entran. Por lo menos tenemos dos” (Participante en Gregoria P. de Denis).

Sin embargo, se observa que aunque las condiciones de infraestructura mejoraron es necesario que los gobiernos locales intercedan ante las empresas de transporte público para volver a establecer el servicio que en muchos casos dejó de funcionar por el mal estado de los caminos previo a las obras.

“Tenemos un colectivo de línea que pasa (la Cuña Boscosa) que viene de Intiyaco, tenemos asfalto hasta Los Tábanos. El recorrido del colectivo es desde Los Amores. Caen dos gotas y ya no viene. Arranca otro desde Intiyaco. Pero tampoco cuando viene de Vera, te dejan en Intiyaco. Y no puede ser que un día de lluvia, teniendo asfalto, no llegue. Supuestamente era porque no tenía acceso para dar una vuelta. Pero digamos que lo tiene que tomar quien gobierne. Porque somos más los que andamos a pie que los que tie-

nen vehículo” (Participante en Golondrina).

“Teníamos otro (colectivo), de una empresa nacional que hacia Buenos Aires Sáenz Peña. Y que entraba acá. Y con el deterioro que mencionaban antes del camino dejó de entrar y nunca más vino. Y se terminó el servicio. Y después no se hizo la gestión para que vuelvan a entrar” (Participante en Gregoria P. de Denis).

Por otro lado, se destaca también la necesidad de complementar las obras de acceso realizadas con la mejora de los caminos rurales secundarios para mejorar las condiciones de vida de muchos productores que viven en zonas rurales o para facilitar el trabajo de la policía.

“Si bien el acceso es importante, es insignificante para la cantidad de obras que hacen falta. Imagínate la producción es de toda la zona donde nosotros vivimos aislados, sin camino. Cuando alguien se entierra, qué haces. Ahí se nota que realmente estamos en una zona muy olvidada. Si ese ripio se hace, sí vamos a notar la diferencia cuando tengamos que salir por emergencia. Porque cuando uno se enferma, no importa ni obra, ni lluvia, hay que salir. Como sea. Y ahí se genera mucha impotencia, uno tiene que enfrentar esa situación de que no puedes salir” (Participante en Gregoria P. de Denis).

“Como decían todos, ayuda un montón. Pero si vamos al caso, también tenemos muchas rutas que deberían estar asfaltadas porque cuesta llegar a los lugares. Como sucede (en el Km 28), que tiene una partecita que está en bajada. A nosotros nos alivia, pero hasta cierto punto. Hay lugares donde no podemos llegar. Yo saqué un promedio que hacen asfaltar por lo menos 100 kilómetros” (Participante en Golondrina).

SEGURIDAD VIAL

Finalmente, ha surgido en los grupos focales un efecto negativo no deseado vinculado con la mayor posibilidad de la generación de accidentes viales. Ello se debe a la mayor velocidad con la que transitan los autos en un contexto que no es el adecuado por la existencia de vehículos sin luces o la existencia de animales al costado de la ruta.

“Yo creo que uno de los problemas que puede haber es que los vehículos, las motos, no siempre tienen las luces correspondientes y esto del ripio, del asfalto hacen que vayan más fuerte. Es verdad, transitamos más fuerte, más rápido. Y estos vehículos que no están bien visibles. Porque realmente no estamos hablando de poca cantidad, la verdad es que son muchos. Es preocupante, porque se ven camionetas o autos con una sola luz. Motos que prácticamente no la tienen. Bicicletas invisibles cuando uno va con las luces bajas. La verdad es que es un tema que preocupa bastante. Por lo menos a mí. Porque realmente me pasó en dos oportunidades de verlos muy de repente. Y es frecuente ver que están poco visibles estos vehículos. Por lo menos los de menor tamaño” (Participante en La Sarita).

“Ahora hay más accidentes. Estamos en invierno, hay sequía, no hay pasto, los animales han roto el alambrado. Me ha pasado. El animal busca la orilla de la ruta. Ya el vehículo desde antes de Intiyaco hasta Los Tábanos anda fuerte y antes vienen con más precaución porque la gente ve tierra y animales sueltos. Ahora que tenemos la ruta. Desde Intiyaco hasta acá venís a 50, despacito. Y agarras el asfalto y 80, 90, un poquito más también” (Participante en Golondrina).

3.3. Costos del transporte y de insumos y abastecimiento

Los participantes de los grupos focales afirmaron que no registran una disminución de los costos del transporte y de los productos que se venden en las localidades a partir de la inauguración de las obras.

“El precio del boleto del colectivo (que va de Tartagal a Reconquista) no cambió porque va de acuerdo con el aumento del combustible. Y la distancia. El único problema es esto que yo te decía, que no viene cuando llueve y si a la mañana pasó porque no llovió y a la siesta llovió te deja todos los pasajeros allá. Porque no vienen para acá” (Participante en La Sarita).

“Puede que los proveedores que vienen venden más en pueblos más grandes. Por ejemplo, Los Amores, entramos en ese reparto. En Los Amores, llueve, directamente no entran. Yo entiendo, vienen los remises que te dan un presupuesto para camino asfaltado, un presupuesto en camino de tierra. Eso podría ser para viajes de escuela, los alumnos. Pero para los proveedores no” (Participante en Golondrina).

Por el contrario, sí se registran mejoras en la continuidad de la oferta de productos en los comercios de las localidades. Ya no hay desabastecimiento y eso afecta de manera positiva

a los sectores más vulnerables de la población que son por lo general quienes realizan sus compras de manera diaria y en los comercios cercanos a los lugares donde viven.

“Si, lo que nos favorece ahora es que no hay desabastecimiento. Porque si llovía no entraba nadie. Así que a veces cuando teníamos un mes de lluvia, con supermercado, lácteo, todo tipo de mercadería, se complicaba. En cambio, hoy no. Ahora sí, con seguridad estamos que el producto va a llegar en tiempo y forma” (Participante en La Sarita).

“Uno tiene la costumbre, que no va todos los días al mercado. Uno va una vez a Reconquista y trae varias cosas, para que te dure una semana. El hecho de vivir en una zona así, aislada a veces, te genera otra cultura. Te vuelve muchísimo más previsor. (...) Para la gente humilde tal vez sí (hace la diferencia). Porque ellos que no se podían mover o compran día a día, ellos seguramente que sí” (Participante en La Sarita).

“En las escuelas también funcionan comedores escolares. Y toda la provisión de alimentos. Y también impactaba en eso. Y se nos complicaba porque teníamos que andar transportando en tractores. El servicio de proveedores se complicaba” (Participante en Golondrina).

3.4. Promoción de actividades económicas

En cuanto a la promoción de la actividad económica en la región, la bibliografía sobre la materia plantea que las mejoras en el acceso a los mercados a través de una mejor accesibilidad a los principales centros urbanos y una disminución de los costos de transporte pueden producir cambios en el comporta-

miento de los productores y las empresas. En este sentido, se ha indagado en los grupos focales en qué medida se observan cambios en las localidades en relación a la generación de nuevos emprendimientos productivos, ampliación de las actividades existentes o cambios en las técnicas de producción.

Si bien el contexto económico en el que se realizó la evaluación no genera incentivos suficientes para promover un crecimiento de la actividad económica, los participantes de los grupos focales reconocieron que ahora es más fácil pensar en hacer emprendimientos nuevos o incorporar técnicas de producción nuevas debido a que anteriormente con los caminos de tierra había más dificultades para sacar la producción o para buscar los insumos necesarios.

Por un lado, se ha destacado que las obras de infraestructura realizadas generan mayor previsibilidad para sacar la producción y, de esa manera, mejora la capacidad para cumplir con los compromisos de entrega de la producción.

“Hace 2 años acá tuvimos problemas. Teníamos trigo. Perdón, girasol teníamos y llegó la campaña de soja. El girasol acá se lo cosecha en el mes de diciembre-enero. Y la soja se la cosecha en abril-mayo. Se juntó porque hubo una temporada que llovió un mes, un mes y alguito. No se pudo ingresar con camiones y cuando se pudo ingresar, arrancó la cosecha de soja. Teníamos la planta llena con girasol y aparte ya venía la nueva producción de soja. Ahí hubo bastantes inconvenientes en esa época. Hoy por hoy, no” (Participante en La Sarita).

“Si, seguramente cambios notorios hubo. Y justamente el gran problema nuestro era tener que anular los cupos de cereales. Por ahí era lo más importante. Que no podíamos cumplirlos por una cuestión de la calzada natural. Ahora con esto, nos permite en un par de días solucionarlo. Fue muy positivo” (Participante en La Sarita).

Por otro lado, se ha mencionado también que las obras realizadas mejoran el acceso a los insumos necesarios para la realiza-

ción de los emprendimientos o facilitan la implementación de determinadas técnicas productivas que requieren un mayor nivel de control por parte de profesionales.

“Hay producciones intensivas que necesitan a veces el alimento. El caso de la parte avícola. No tienen mucha capacidad para almacenar alimento. En semana de lluvia o llovizna tienen que salir a buscar alimento. Y lo tienen que hacer con un tractor y acoplado. Y con eso se arruinan mucho los caminos. Ahora con esto te permite que puedan llegar con camión” (Participante en La Sarita).

“Si, algunos manejos. En el caso de ganadería por ejemplo que tienen una inseminación artificial. Un tiempo fijo y que sí o sí la tenés que hacer el día que toca. Y antes tenías que salir a buscar al veterinario, así llueve o truene. Si no, perdés plata, perdés el tiempo. Y ahora es un poco más tranquilo. Es el acceso al campo de última. Que son unos kilómetros. Y un poco más tranquilo y cómodo. El veterinario te viene hasta el asfalto, hasta el ripio. Lo podés acomodar mejor en algunas cuestiones. Pensando un poco en ganadería” (Participante en La Sarita).

Sin embargo, se destaca que las obras realizadas sólo cubren un área limitada y que los caminos rurales que son sobre los cuales se encuentra la mayor parte de los productores se encuentran en malas condiciones.

“El acceso mejora obviamente la calidad de vida. Pero no sé si eso hizo que se pueda trabajar más cómodo o no en la parte rural. Es que para que el productor pueda sacar en óptimas condiciones hay que arreglar todo lo que son los caminos rurales. Porque los campos no están sobre los 12 kilómetros de ruta. El 95% de la producción está en los caminos que hoy no están en condiciones” (Participante en Gregoria P. de Denis).

3.5. Acceso a mercados de trabajo y a servicios de educación, salud y seguridad

Para indagar sobre las mejoras en la inclusión social a partir de las obras de infraestructura vial, se ha indagado sobre las mejoras en el acceso a los mercados de trabajo, el acceso a los servicios de educación y salud y la provisión de seguridad.

cloaca. Porque es más tranquilo, la seguridad” (Participante en La Sarita).

“Hay casos que pueden ir a trabajar y después volver. Sino antes o no podían ir o no podían volver. Te facilita” (Participante en Golondrina).

ACCESO A MERCADOS DE TRABAJO

En cuanto al acceso al mercado de trabajo, los participantes de los grupos focales mencionaron que ahora hay una mejor conexión con las localidades donde hay más oferta de trabajo lo cual no sólo genera mayores incentivos para buscar y aceptar trabajos distantes del lugar de residencia sino que también incentiva a las personas que se habían ido a vivir a otras localidades a volver dado que pueden vivir en lugares más tranquilos y salir a trabajar.

“La gente salía a buscar trabajo afuera. Por eso se iba a vivir a esas ciudades. Porque sabía que cuando llovía no podía cumplir con el trabajo. Hoy podés pensar en salir a buscar trabajo afuera con la tranquilidad de saber que vas a poder llegar, aunque llueva. Creo que eso es lo que cambiaría. No el hecho de salir a buscar trabajo, que ya se daba. Porque por eso se fue mucha gente” (Participante en La Sarita).

“Hay gente que se ha ido. Y vuelve al lugar. Vuelven otra vez a asentarse. Yo tengo muchos comentarios. Siempre estoy en contacto porque me preguntan, porque por ahí nosotros acá tenemos cloacas. Ustedes dirán, y Reconquista tiene tantos lugares sin cloacas. Y bueno, son cosas, que por ahí dicen. Yo me voy a La Sarita porque tiene

ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

Los participantes de los grupos focales han destacado que ha mejorado el acceso a los servicios de salud. Por un lado, el servicio de emergencias ahora puede realizar los traslados de los enfermos de forma más rápida y segura. Por otro lado, las personas que deben trasladarse hasta otras localidades cercanas para realizar estudios médicos o asistir a turnos con especialistas pueden realizarlo de forma más previsible sin riesgo a perder los turnos que sacaron con anticipación en los centros de asistencia públicos que luego tardan en volver a conseguir.

“Yo veo el tema de la salud. Antes tenías camino de tierra, una urgencia. No sabes si llegás con la urgencia, con el barro y con todo a Reconquista. Cuántas veces nacieron chicos por el camino y de todo. Para mí eso es súper. O con la ambulancia que se fundía si la exigís mucho. En cambio, hoy es mucho menos” (Participante en La Sarita).

“Inclusive más allá del caso de las emergencias. Cuando vos tenías un turno, te llueve a la tarde, a la mañana y tenías que suspender. O tenés que estar mirando para arriba. Disparo, voy, vengo. Sino cuándo lo consigo. Turno en la ANSES, en la AFIP. Eso que hay que hacerlo con mucho tiempo” (Participante en La Sarita).

“Para ir al médico tenés que ir a Intiyaco o Reconquista. Si no podías ir, lo tenés que suspender al turno. Y en el hospital público. De acá a que te vuelven a dar uno, pasa un mes. Esto de tener la ruta, que si llovió el día anterior, no te vas y te aseguras ese turno. En eso sí es re positivo” (Participante en Golondrina).

ACCESO A SERVICIOS DE EDUCACIÓN

Los participantes de los grupos focales afirmaron que hay una mejora en la calidad del servicio educativo en términos de la continuidad del servicio y la menor cantidad de días de clase perdidos a partir de las obras de infraestructura vial realizadas.

El problema no estaba focalizado en la posibilidad de que los alumnos llegaran a la escuela pues por lo general viven en áreas cercanas, sino en la posibilidad de que los docentes pudieran llegar hasta su lugar de trabajo. Sobre todo, en el nivel secundario en donde los docentes trabajan por horas y se trasladan de una escuela a otra y los reemplazantes de los maestros titulares en el nivel primario.

“Somos una escuela secundaria y hay profesores de horas cátedra que a veces cuando una semana entera llovía en invierno, y era una semana perdida de clases. Obviamente no podía ingresar nadie. Y ahora en el caso de la escuela nuestra está prácticamente sobre asfalto. Que tiene un acceso mejorado, no hay horas pérdidas de clase” (Participante en La Sarita).

“A nosotros nos modificó mucho también porque el personal que trabaja en las escuelas, sobre todo los docentes, no así los asistentes escolares, porque viven acá la mayoría. Cuando los caminos estaban intransitables, no podían entrar. Así que se

complicaba el servicio educativo que se suspendía o se trabajaba con menos personal. Sobre todo en la escuela secundaria que los profes tiene que moverse de una escuela a otra. Y por supuesto incidía en la calidad de enseñanza porque menos días impacta. Eso cambió totalmente. (..) Así que ahora hay clases todos los días. Y si no hay es por otra razón” (Participante en Golondrina).

“Hay dos escuelas que están muy beneficiadas con el tema del ripio porque la verdad que tienen asistencia tanto de docentes como de alumnos los días de lluvia. Nuestra escuela en especial todavía nos falta 2 kilómetros y medio de ripio para tener el acceso perfecto el día de lluvia. De todas maneras, es mucho más fácil que vengan los reemplazantes. Porque antes no se podía pensar ante la ausencia del maestro titular, conseguir un reemplazante. Hoy hay reemplazantes que no les parece mucho caminar 2 kilómetros y medio” (Participante en La Sarita).

“Nosotros en Los Tábanos también nos modificó y nos aseguró la calidad y la continuidad porque si bien la mayoría de los docentes del nivel primario vivimos en el lugar, pero también era un gran riesgo para los lugares de trabajo porque o salíamos en tractores o salíamos caminando o en una camioneta Tracker. Y todo eso también generaba una cuestión de trastorno. Y en el secundario les ha cambiado la vida totalmente a los chicos. Porque como él decía, los profesores se mueven de un lugar a otro. No se pueden quedar de lunes a viernes en un lugar. Así que no garantizaba la cantidad de días de escolaridad. En cambio, ahora sí. Yo creo que nos cambió la vida a todos” (Participante en Golondrina).

“Cuando ustedes preguntan quién se favoreció con el acceso. Son los docentes que trabajan acá en la escuela primaria y secundaria. Que por ejemplo nosotros tenemos

docentes que vienen del Chaco. Y pueden llegar en sus vehículos” (Participante en Gregoria P. de Denis).

Por otro lado, los participantes de los grupos focales mencionaron que la realización de las obras de infraestructura vial puede generar impactos positivos en la matrícula escolar de las localidades debido a que muchos chicos van a estudiar a escuelas de otras localidades ante la falta de continuidad de las clases.

“Y yo espero que el impacto sea positivo en el secundario porque por ahí los padres llevaban a los chicos a la escuela en Intiyaco porque los profesores no venían. Entonces los chicos tenían un montón de tiempo sin clases. Entonces preferían llevarlo a Intiyaco a la hija que está de lunes a viernes y se aseguran que los chicos tienen clases. Yo conté más de 15 chicos que estudian en Intiyaco y son de acá. Pero tienen una escuela a media cuadra. Seguramente esos chicos van a continuar allá. Hay que ver los que egresan de la primaria lo que hacen. Esperemos a ver qué pasa el año que viene, si es que hay, porque desconozco, no sé si es que

hay una cultura que está instalada o el motivo era ése” (Participante en Golondrina).

Finalmente, se también se destacó la posibilidad de brindar capacitaciones en oficios en las localidades para lo cual es necesario traer a los docentes de otros lugares y antes de la realización de las obras resultaba difícil. Así como también ir a estudiar a otras localidades, por ejemplo, en escuelas técnicas.

“Pero lo que yo le decía el tema de traer a alguien que pueda capacitar o brindar algún taller de capacitación para un oficio, no es lo mismo. Yo cuando lo propuse tenían que venir desde Vera y era camino de tierra. Creo que ahora es más fácil traerlo” (Participante en Golondrina).

“Y también de algunos chicos que van por ejemplo a la escuela técnica de Villa Minetti. Hay algunos chicos que están yendo ahí todavía. Y ellos tienen la posibilidad de irse el lunes por más que llueva. Y también maestros y profesores que trabajan en otras localidades siendo de acá. También les beneficia el buen estado” (Participante en Gregoria P. de Denis).

4. Principales hallazgos y recomendaciones

A continuación, se listan los principales hallazgos del estudio evaluativo realizado respecto a las cinco dimensiones de análisis.

CARACTERÍSTICAS DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL

- En dos de las tres localidades, los participantes identificaron a las obras de infraestructura vial con el Plan del Norte.
- En general hay una **evaluación positiva de la calidad de las obras**, aunque identifican algunos problemas vinculados con la falta de banquetas, la aparición de baches luego de la inauguración y la inundación de la ruta en el caso de El Nochero.
- Hay una **valoración positiva de la realización de las obras**, pero la importancia que le asignan varía en función de la situación previa (pavimento en malas condiciones o tierra) y de la existencia de obras complementarias que terminen de conectarlos con otras localidades y las rutas principales.

TRANSITABILIDAD, CONECTIVIDAD Y SEGURIDAD VIAL

- La mejora en la **transitabilidad** de los caminos es uno de los aspectos más destacados por los participantes en los grupos focales. En general, se mencionan los cambios positivos en cuanto a la posibilidad de

salir de la localidad en días de lluvia.

- Las mejoras en la **conectividad** de las localidades se evidencia en dos aspectos. Por un lado, los participantes de los grupos focales manifestaron que ha disminuido la cantidad de tiempo que tardan en llegar a las localidades más próximas. Por otro lado, el servicio de transporte público puede llegar hasta las localidades en cualquier situación climática. Se destaca, sin embargo, la necesidad de que los gobiernos locales acuerden con las empresas para que vuelvan a reestablecer el servicio en los casos en que se había interrumpido por el mal estado de los caminos.
- Finalmente, se ha mencionado un efecto negativo no deseado vinculado con la mayor posibilidad de **accidentes viales**. Ello se debe a la mayor velocidad a la que transitan los autos en un contexto que no es el adecuado por la existencia de vehículos sin luces o la existencia de animales al costado de la ruta sobre todo en períodos de sequía.

COSTOS DEL TRANSPORTE E INSUMOS Y ABASTECIMIENTO

- Los participantes de los grupos focales afirmaron que **no se registra una disminución de los costos del transporte y de los productos** que se venden en las localidades a partir de la inauguración de las obras.

- Se registran **mejoras en la continuidad de la oferta de productos en los comercios de las localidades**. Ya no hay problemas de desabastecimiento y eso afecta de manera positiva a los sectores más vulnerables de la población que son por lo general quienes realizan sus compras de manera diaria y en los comercios cercanos a los lugares donde viven.

PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

- Los participantes de los grupos focales mencionaron que ahora es **más fácil pensar en hacer emprendimientos nuevos o incorporar técnicas de producción nuevas**.
- Por un lado, se ha destacado que las obras de infraestructura realizadas generan **mayor previsibilidad para sacar la producción** y, de esa manera, mejora la capacidad para cumplir con los compromisos de entrega de la producción.
- Por otro lado, hay una **mayor facilidad en el acceso a los insumos necesarios para la realización de los emprendimientos o en la implementación de técnicas productivas** que requieren un mayor nivel de control por parte de profesionales.

ACCESO A SERVICIOS DE EDUCACIÓN, SALUD Y SEGURIDAD

- Los participantes de los grupos focales mencionaron que ahora hay una mejor conexión con las localidades donde hay más oferta de trabajo lo cual no sólo genera **mayores incentivos para buscar y aceptar trabajos distantes** del lugar de residencia.

- Los participantes de los grupos focales han destacado que **ha mejorado el acceso a los servicios de salud**. Por un lado, el servicio de emergencias ahora puede realizar los traslados de los enfermos de forma más rápida y segura. Por otro lado, hay mayor facilidad cuando deben trasladarse hasta otras localidades cercanas para realizar estudios médicos o asistir a turnos con especialistas.
- Los participantes de los grupos focales afirmaron que hay una **mejora en la calidad del servicio educativo en términos de la continuidad del servicio y la menor cantidad de días de clase perdidos** a partir de las obras de infraestructura vial realizadas. Sobre todo, en el nivel secundario en donde los docentes trabajan por horas y se trasladan de una escuela a otra y los reemplazantes de los maestros titulares en el nivel primario.
- Los participantes de los grupos focales mencionaron que la realización de las obras de infraestructura vial **puede generar impactos positivos en la matrícula escolar** de las localidades debido a que muchos chicos van a estudiar a escuelas de otras localidades ante la falta de continuidad de las clases.

El relevamiento realizado respecto a los efectos de las obras de infraestructura vial del Plan del Norte sobre las condiciones de vida de las poblaciones de las localidades afectadas pone de manifiesto que la mejora de la infraestructura vial es una condición necesaria para mejorar la conectividad y promover el desarrollo económico de la región. Sin embargo, la construcción de estas redes viales por sí misma no es suficiente y se requiere implementar formas de gobernanza de la red vial con una mirada estratégica e integral. En este sentido, se realizan

algunas recomendaciones con el objetivo de potenciar los efectos de estas obras:

1. Claridad y precisión de objetivos y metas. Uno de los principales problemas detectados se encuentra vinculado con la escasa extensión de la calzada pavimentada y mejorada en los departamentos del Norte. En este sentido, es necesario definir objetivos y metas de mediano y largo plazo vinculadas tanto a la construcción como a la conservación de la red vial que permitan hacer público los avances esperados e incorporar a los procesos de toma de decisión una mirada estratégica.

2. Sistema de indicadores para evaluar la calidad de la gestión y los resultados. Las estadísticas tienden a reflejar actividades, ya que dan cuenta de las operaciones efectuadas indicando los volúmenes de obra y los recursos insumidos. En este sentido, es importante desarrollar indicadores de calidad de la gestión, efectividad y eficiencia (Bull 2003):

- **Calidad del servicio:** indicadores generales de estado de las vías, como las rugosidades medias efectivas, los coeficientes de fricción entre neumáticos y calzada, o la clasificación de la red en estados "bueno", "regular" y "malo". También se pueden analizar los tiempos habituales de reacción frente a diversas necesidades, como reparar baches o atender emergencias.
- **Eficacia:** valor del patrimonio vial, la cantidad de kilómetros construidos o mejorados cada año, las tasas de accidentes.

- **Eficiencia:** los costos de conservación por kilómetro, la proporción de los gastos de administración en relación al total gastado.

3. Sistemas de información de las zonas administrativas. Fortalecer los sistemas de información de las zonas administrativas de la Dirección Provincial de Vialidad a fin de disponer de datos básicos sobre el funcionamiento del servicio a nivel local. Sería útil también establecer un sistema de comparación entre indicadores de los servicios de las distintas comunas a fin de incentivar la mejora en el desempeño y publicar dichos datos a fin de asegurar la transparencia y rendición de cuenta del servicio de mantenimiento de las calzadas naturales.

4. Servicios de transporte público. Aumentar y sostener la coordinación entre las comunas y las empresas de transporte. Las mejoras en las condiciones de infraestructura hacen necesario que los gobiernos locales intercedan ante las empresas de transporte público para volver a establecer el servicio que en muchos casos dejó de funcionar por el mal estado de los caminos previo a las obras.

5. Seguridad vial. Fortalecer las campañas de educación vial en las áreas beneficiadas por las obras. El aumento de la transitabilidad puede generar un aumento de los accidentes viales. Acompañar las mejoras con dispositivos de seguridad vial y señalización efectiva que garanticen el correcto uso de los caminos y prevengan los accidentes.

BIBLIOGRAFÍA

Aquilino, N., M. Gutiérrez Bode y E. López Méndez (2019). *¿Cómo contribuye el Plan del Norte a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Santa Fe?* Buenos Aires: CIPPEC.

Berg, C., U. Deichmann, Y. Liu y H. Selod (2015). "Transport Policies and Development". *Policy Research Working Paper 7366*. Washington: World Bank.

Bull, A. (2003). "Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 56*. Santiago de Chile: CEPAL.

Calderón, C. y L. Servén (2010). "Infrastructure in Latin America". *Policy Research Working Paper 5317*. Washington: World Bank.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2016). *Plan del Norte*. Santa Fe.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018). *Plan del Norte. Segundo Informe de Avance*. Santa Fe.

Khandker, S.R., Z. Bakht y G.B. Koolwal (2009) "The poverty impact of rural roads: evidence from Bangladesh". *Economic Development and Cultural Change* 57(4): 685-722.

Perrotti, D. y R. Sánchez (2011). "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 153*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rozas, P. y R. Sánchez (2004). "Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 75*. Santiago de Chile: CEPAL.

Acerca de las autoras

Natalia Aquilino: Directora del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Rosario.

Jimena Rubio: Investigadora principal de los programas de Gestión Pública y Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Pompeu Fabra.

Mariángeles Gutiérrez Bode: Analista del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (UCSF). Candidata a Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM).

María Laffaire: Coordinadora del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Magíster en Administración Pública, Universidad de Pensilvania (UPenn), donde también trabajó en la evaluación de programas sociales. Candidata a Magíster en Econometría, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Para citar este documento: Aquilino, N., Rubio, J., Gutiérrez Bode, M. & Laffaire, M. (octubre de 2019). Evaluación de proyectos de infraestructura vial. Plan del Norte, Provincia de Santa Fe. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC. CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

