

PROGRAMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Evaluación ex post del Programa de desarrollo de recursos físicos educativos en Argentina

Natalia Aquilino
Emiliano Arena
Marisa Ramírez
Juan Manuel Scolari





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

Presentación

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

Resumen

El presente informe tiene como objetivo presentar la **evaluación ex post del Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos (CFA7908), ejecutado en Argentina durante el período comprendido entre 2012 y 2018**. El programa tuvo por objetivo apoyar al gobierno de la República Argentina en el financiamiento de obras de infraestructura, equipamiento y mobiliario en instituciones educativas de gestión pública en provincias ubicadas en las regiones Noroeste Argentino (NOA), Noreste Argentino (NEA) y Centro con el fin último de asegurar que la demanda existente de servicios educativos sea atendida, y así mejorar la cobertura y calidad del sistema. El propósito de la operación se alinea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

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

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

- Determinar la calidad de las intervenciones por medio de la valoración de los resultados de desarrollo conseguidos, en función de los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE): i) pertinencia, ii) eficacia, iii) eficiencia, iv) impacto y v) sustentabilidad.
- Identificar los factores que influyen en la calidad, partiendo de las categorías de desafíos de implementación propuestas por la Global Delivery Initiative (GDI): i) actores, ii) contexto y iii) características del proyecto. Además, se consideró un elemento adicional denominado *evaluabilidad* (CIPPEC).
- Analizar la contribución de CAF al logro de los resultados de desarrollo.

La evaluación revela que la intervención fue pertinente y sensible a las necesidades y prioridades establecidas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) y los ODS adoptados por Argentina. Respecto al criterio de eficacia, el Programa cumplió con casi el total de las metas propuestas en el diseño: se construyeron 128 escuelas (88% de lo previsto: 140 escuelas) y se intervinieron seis escuelas emblemáticas, a partir de lo cual la iniciativa alcanzó a una población beneficiaria de 32.470 alumnos/as (99% de la meta).

En términos de eficiencia, desde el punto de vista de la ejecución del gasto público, el gobierno argentino desaprovechó el período de gracia del préstamo de tres años debido a que se demoró en la firma del contrato de préstamo, entrando la operación en vigor 402 días luego de la aprobación (25/07/2011). Además, se renunció a US\$6.929.980 millones, lo que significó aproximadamente 11% del total del préstamo (US\$65.000 millones), por lo que se considera que no fue una operación del todo eficiente desde el punto de vista del gasto.

En referencia al criterio de impacto, no se realizó una línea de base y si bien se diseñaron un conjunto de indicadores pertinentes para evaluar el desempeño del programa, no fue posible acceder a los reportes de los mismos, lo que impidió tener una idea sobre el potencial impacto del programa sobre la población escolar beneficiaria.

Finalmente, en cuanto al criterio de sustentabilidad, cabe destacar que el mantenimiento de las obras correspondía a cada jurisdicción provincial. De acuerdo con los sondeos realizados en el marco de esta evaluación a distintos interlocutores provinciales, la situación es bastante despareja: algunas provincias realizan un mantenimiento adecuado e inclusive han incorporado mejoras, mientras que otras presentan un grado de abandono considerable.

Sin embargo, una evaluación basada exclusivamente en el análisis de los criterios de calidad no permite entender los procesos que hicieron posible o no implementar exitosamente un proyecto de desarrollo. Entonces, resulta fundamental analizar los factores de éxito o fracaso inherentes a la implementación del programa. La GDI (2018), propone una matriz de análisis de los desafíos para el cumplimiento y logro de los objetivos de política, estructurada en tres dimensiones: i) actores, ii) contexto y iii) características del proyecto.

En cuanto a la dimensión que refiere a la capacidad organizacional de los actores involucrados, en la formulación del programa se definió que la ejecución se realizaría en forma descentralizada. La vinculación entre las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Gobierno Nacional se instrumentó mediante un Convenio de Adhesión y se estableció un “Instructivo para la Contratación de Obras de Infraestructura”. Esto llevó a que las capacidades institucionales no siempre resultaran parejas, pues la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) es una entidad que se mantuvo casi invariable por alrededor de 12 años, mientras que los funcionarios que intervinieron en la implementación desde las provincias han sido menos estables debido a los vaivenes de los ciclos políticos.

En cuanto al compromiso, no se puede dudar de la idoneidad y el nivel de compromiso por parte de las personas que conformaron la UCPyPFE, y de quienes se integraron a la Unidad posteriormente a 2015 ante el cambio de gobierno. No obstante, es evidente que, ante estos cambios de personal, siempre existe un “costo de aprendizaje” o un recorrido por la curva de aprendizaje que se debe asumir y que definitivamente puede generar algunas dificultades en la implementación de este tipo de programas.

En cuanto a la dimensión del *contexto*, podemos afirmar que no se encontraron inconvenientes o irregularidades significativas que pudieran entorpecer el desarrollo de los productos previstos por el programa. No obstante, cabe destacar que el contexto político y el contexto económico (devaluaciones y cambios en los precios de las obras) provocaron ciertas dificultades para los equipos de gestión y en materia presupuestaria.

Finalmente, en cuanto a las características del *proyecto*, si bien se definió un conjunto de indicadores para evaluar el desempeño del programa, no se desarrolló una estrategia de evaluación y tampoco se pudo acceder a los informes finales en los cuales las jurisdicciones provinciales debían reportar los indicadores acordados.

En cuanto al financiamiento, no se presentaron problemas en los procesos de adquisiciones y contrataciones del programa. Sin embargo, los problemas macroeconómicos y las medidas relacionadas con la contención del déficit del sector público impactaron de manera negativa sobre la ejecución financiera de la operación. Los desembolsos no ocurrieron del modo en que estaban previstos inicialmente y se debió desistir de una fracción del financiamiento.

En cuanto a los datos, la complejidad radicó en la inaccesibilidad respecto a la información tanto de los informes de seguimiento como de los indicadores acordados. Tampoco se desarrolló una línea de base previa a la iniciación de las obras que pudo haber sido útil para contemplar la realización de una evaluación de impacto orientada a cuantificar relaciones de causalidad entre el programa y sus resultados esperados.

No obstante, se debe destacar la identificación de indicadores pertinentes, metas medibles, así como el seguimiento de las metas físicas y financieras, a las cuales se accedió parcialmente.

Las **recomendaciones** que arroja esta evaluación están comprendidas en tres dimensiones de orden procesal: i) el diseño del proyecto; ii) la cultura organizacional; y iii) la integración del monitoreo con la evaluación. La primera refiere a la necesidad de que las operaciones de crédito se formulen teniendo en cuenta objetivos y metas concretas de desarrollo e impacto en las poblaciones beneficiarias que faciliten una valoración cabal en términos de su impacto. La segunda refiere a que sería conveniente mantener a resguardo en un archivo estandarizado los documentos relevantes para el respaldo de las operaciones. Finalmente, la tercera recomendación hace foco en la necesidad de incorporar, desde el diseño, una mirada que integre los procesos de monitoreo y evaluación, y que se mantenga como práctica a lo largo de la implementación del proyecto.

Índice

Introducción	8
Programa de desarrollo de recursos físicos educativos (Argentina)	9
Breve descripción del programa evaluado	9
Teoría de cambio	9
Resultados de la evaluación	10
Calidad de los resultados (CAD-OCDE)	10
Calidad de los procesos (GDI)	22
Síntesis de hallazgos y recomendaciones	27
Hallazgos	27
Recomendaciones.....	28
Bibliografía	30
Anexo I – Ficha del Programa	31
Anexo II - Enfoque de la evaluación	32
Propósito de la evaluación	32
Diseño y metodología de la evaluación	32
Criterios y preguntas de la evaluación	33
Pertinencia.....	33
Eficacia	35
Eficiencia de la intervención.....	36
Impacto.....	38
Sustentabilidad.....	40
Alcance y limitaciones de la evaluación	44
Anexo III – Fuentes de información: personas entrevistadas, documentos revisados y sitios web consultados	47
Listado de personas entrevistadas.....	47
Listado de documentos revisados.....	47
Listado de sitios webs consultados.....	48
Anexo IV – Herramienta de recolección de información: encuesta a funcionarios/as	49
Anexo V – Protocolo de evaluabilidad.....	52
Acerca de los autores y las autoras	54

Índice de tablas y gráficos

ILUSTRACIÓN 1. Teoría de cambio del Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos – Componentes CAF _____	10
TABLA 1. Niveles de cobertura por quintiles (ingreso) – (2009) _____	14
TABLA 2. Cartera de operaciones de financiamiento para el sector educación – Préstamos tomados por Argentina (2000 – 2021) __	16
TABLA 3. Cantidad de beneficiarios, escuelas y aulas construidas por nivel educativo (2013-2019) _____	16
TABLA 4. Estado de ejecución y financiamiento de las obras del Programa (2013-2019) _____	19
TABLA 5. Estado de inversión por regiones y provincias (2013-2019) _____	21
TABLA 6. Mapa de actores (2013-2019) _____	23
TABLA 7. Resultados del protocolo de evaluabilidad del Programa Desarrollo de Recursos Físicos Educativos _____	26
TABLA 8. Ficha del Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos _____	32
TABLA 9. Criterios para evaluar calidad definidos por CAD-OCDE _____	34
TABLA 10. Criterios para evaluar la implementación definidos por Global Delivery Initiative _____	43
TABLA 11. Encuesta a funcionarios/as _____	50
TABLA 12. Protocolo de evaluabilidad _____	52

Siglas y acrónimos

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
- BM: Banco Mundial
- DEC: Documento de Evaluación de Crédito
- ICR: Informe de Implementación, Cierre y Resultados
- MEN: Ministerio de Educación de la Nación
- MINPLAN: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- OE: Organismo Ejecutor
- PROFEDU: Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos
- PROMEDU: Programa de Apoyo a la Práctica de Mejoramiento de Equidad Educativa
- PROMSE: Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo
- SGP: Sistema de Gestión de Proyectos
- UCPyPFE: Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo
- UEC: Unidad Ejecutora Central

Introducción

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

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

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

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

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

Programa de desarrollo de recursos físicos educativos (Argentina)

Breve descripción del programa evaluado

El objetivo del programa fue apoyar al Gobierno de la República Argentina en el financiamiento de obras de infraestructura, equipamiento y mobiliario en instituciones educativas de gestión pública en las diferentes provincias del país, con el fin último de asegurar que la demanda existente por servicios educativos fuera atendida, así como mejorar la cobertura y calidad del sistema.

Los objetivos específicos fueron: (I) Contribuir a la meta de universalización de la educación inicial para niñas y niños de cinco años y expandir la cobertura para niñas y niños de cuatro años; (II) Mejorar los indicadores de eficiencia interna de la educación secundaria: repitencia, deserción y graduación; (III) Mejorar la calidad de la instrucción a través de la provisión de infraestructura y equipo para laboratorios, bibliotecas, centros de atención y otras instalaciones dirigidas para tal fin; (IV) Fortalecer el funcionamiento y los servicios que prestan las instituciones educativas iniciales, especiales y técnicas, mejorando las instalaciones administrativas, de servicios y pedagógicas.

El Programa de Recursos Físicos Educativos se aprobó en 2011 y refrendó el contrato en 2012 por un monto total de U\$S 65 millones de dólares, implementándose entre el año 2013 y 2017. Respecto de la ubicación geográfica, el Programa se desarrolló en cuatro regiones: Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero); Noreste (Formosa, Chaco, Entre Ríos, Corrientes y Misiones); Cuyo (La Rioja); y Región Centro (Buenos Aires, Capital Federal y Santa Fe).

El Programa constó de dos (2) componentes:

1. Infraestructura educativa: Construcción de escuelas de nivel inicial, medio, técnicas y especiales, y recuperación de Escuelas Emblemáticas, lo que incluye el reciclaje físico y funcional de edificios con valor patrimonial, histórico, cultural y comunitario.
2. Administración, capacitación y otros gastos: Financiamiento de la administración y operación del Programa, herramientas gerenciales necesarias, asistencia técnica, capacitación y la inspección y supervisión de obras. Asimismo, este componente financia la auditoría externa del Programa, la cual fue realizada por una entidad independiente.

Teoría de cambio

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

ILUSTRACIÓN 1. Teoría de cambio del Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos – Componentes CAF



Resultados de la evaluación

Calidad de los resultados (CAD-OCDE)

Pertinencia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD–OCDE, 2018), se entiende por pertinencia el grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, políticas y prioridades globales del país, de los beneficiarios y de los socios/instituciones, y continúan haciéndolo si las circunstancias cambian.

Se considera a la intervención pertinente debido a que, al momento de la aprobación del Programa por parte del directorio de CAF, el objetivo central del Programa resultaba relevante y pertinente dentro del marco de las políticas y prioridades sectoriales. Se debe señalar que, el proceso de formulación y ejecución del Programa en sus primeros años estuvo enmarcado en un proceso de cambio normativo del sistema educativo de la Argentina.

Argentina ha realizado varias adecuaciones de su política educativa en sus distintos niveles (preescolar, primario, secundario, terciario y universitario). En lo que respecta a contextualizar este programa, se debe rescatar las dos últimas reformas de los niveles preescolar, primario, secundario y terciario, para comprender la trascendencia, así como las limitaciones de estas acciones de política pública operativizadas mediante el programa.

La primera de las reformas del sistema educativo tuvo lugar en 1993, durante la Presidencia de Carlos S. Menem, a través de la sanción y promulgación de la Ley N°24.195 Sistema Educativo Nacional “Ley Federal de Educación”. Mediante esta reforma, se modificó la estructura de la educación, tanto los niveles como los grados, el currículo y los mecanismos de regulación y supervisión. Asimismo, se amplió la obligatoriedad de

la instrucción primaria, la cual pasó de 7 a 10 años y se incluyó al jardín de infantes para niños de 5 años de edad.

Se crearon tres ciclos educativos obligatorios. El primero de estos se denominó Ciclo Básico General (EGB) y corresponde a la antigua escuela primaria. La vieja escuela secundaria se modificó dividiéndola en una primera parte general y se creó un ciclo opcional al cual se le denominó Polimodal. Así, la escuela secundaria pasó a ser un ciclo básico común de 3 años, seguidos de otro ciclo de 3 años con una especialización. Estas modificaciones se acordaron en el marco del Consejo Federal de Educación, en el cual intervienen en un pie de igualdad la nación junto con las provincias. Se acordó que estos cambios se implementarían de manera gradual y progresiva y que las provincias que se adhirieran¹ a la Ley nacional podían iniciar con los cambios en el nivel primario, anexando los tres primeros años del ciclo común o bien con el Polimodal. Se esperaba que la totalidad de la reforma estuviera finalizada para 2003.

Para completar estas modificaciones, se trabajó en cambios pedagógicos comunes a todos los niveles de gobierno y bajo un marco legal común. Se introdujo un currículo común que podía ser adaptado por las provincias para atender sus necesidades particulares y se creó un sistema de educación continua para maestros y profesores, a la vez que se introdujo un marco para la evaluación de la calidad educativa mediante la realización de pruebas académicas en distintos niveles educativos.

Un aspecto vital en esta reforma es que se produjo la descentralización de la gestión y del financiamiento de la educación hacia las provincias. Esto es un elemento significativo, pues se está analizando la pertinencia de un programa financiado parcialmente por un organismo internacional, cuyo préstamo se otorgó al nivel de gobierno nacional para realizar inversiones tanto en las provincias como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Durante la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, se trataron varios puntos álgidos. Entre estos puntos se decidió que el gasto en educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria quedaba a cargo de las provincias, aunque la nación no transfirió en ese momento los recursos presupuestarios correspondientes.² La provincia de Buenos Aires presenta una organización y estructura presupuestaria distinta de las demás provincias y, por esto, la responsabilidad también recae sobre los presupuestos municipales³. En el caso de CABA⁴, que no es provincia ni municipio, recae sobre su presupuesto.

Desde el punto de vista macroeconómico, la década de 1990 fue muy positiva en sus primeros años. Se produjo una reducción significativa en los niveles de pobreza, pero, hacia el final de la década, los niveles de pobreza se incrementaron junto con el aumento en la tasa de desempleo. Todo esto conllevó a la peor crisis económica, institucional y social de la historia argentina, hacia finales del año 2001.

¹ Argentina adoptó, desde 1853, el régimen de gobierno representativo, republicano y federal, razón por la cual, las provincias y, luego de la reforma constitucional de 1994, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden adherirse o no a las leyes nacionales. Estas últimas corresponden a un nivel de gobierno distinto y como las provincias son autónomas por definición y mandato constitucional, es imprescindible que lo hagan para que esas leyes resulten válidas y obligatorias.

² Posteriormente una ley agregó que cuando se traspasan responsabilidades se debe acompañar del presupuesto correspondiente.

³ Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la Capital Federal de Argentina pasó a tener un nuevo estatus, el de Ciudad Autónoma que toma algunas características de las autonomías españolas y algo de las provincias argentinas. Es un híbrido, cuyo Presupuesto de Recursos y Gastos no ha sido resuelto hasta la fecha y sigue siendo un porcentaje algo discrecional según la política del momento y de los gastos del nivel de gobierno nacional o federal según la denominación de otros países. En cuanto a la provincia de Buenos Aires, tiene una organización distinta del resto de las provincias, está organizada en "Partidos", mientras que las restantes provincias en Departamentos, y sus municipios siguen un ordenamiento distinto al igual que sus atribuciones. No obstante, desde la mencionada reforma constitucional de 1994, los municipios gozan de autonomía. Todo esto se señala porque las decisiones del gobierno nacional en materia de financiamiento, sigue siendo un punto en discusión (Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley de Responsabilidad Fiscal o Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de 2004, varias veces modificadas en los últimos años, entre otros temas).

⁴ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue creada como tal mediante la reforma de la Constitución Nacional de 1994, Artículo 129 mediante el cual le concede casi todas las características de una provincia más.

Vale la pena señalar que en esa década se venía observando una tendencia sostenida al crecimiento general de la escolarización en todos los niveles educativos. La cobertura alcanzó un 99% en la educación primaria, un 92% en la educación inicial (5 años de edad) y un 86% en la secundaria⁵. Esta mayor cobertura estuvo acompañada por una prolongación del periodo de escolarización obligatoria, tanto en la educación inicial como en la secundaria. Y, a pesar de la crisis, la matrícula no se vio afectada en parte por la aplicación de subsidios a las familias para tratar de asegurar la asistencia de los niños a las escuelas. No obstante, paulatinamente los indicadores fueron reflejando las nuevas condiciones, aumentando el rezago, la repitencia y el abandono escolar.

En este sentido, persistieron las brechas en las condiciones de acceso a la educación inicial, asociadas con el nivel socioeconómico de las familias, la zona de residencia y la edad de los niños. En el caso de la población rural en edad de asistir a establecimientos de educación inicial, los porcentajes nacionales para 2001 indicaban que asisten a establecimientos rurales el 20% de los/as niños/as de 3 y 4 años y el 65% de los de cinco años. Asimismo, la matriculación en el nivel de educación primaria continuó siendo un desafío por las altas de repitencia y deserción, 6% y 3% para el primer grado en el año 2009 (nivel nacional), respectivamente. Respecto al nivel secundario, a pesar de la alta cobertura lograda, todavía se mantienen diferencias importantes entre provincias y persisten altas tasas de abandono, especialmente en las provincias más pobres del país, lo que ha traído como resultado que cerca de 370 mil jóvenes entre 13 y 17 años (11%) no estén escolarizados (EPH 2006). Respecto a los niveles de cobertura según los quintiles de la población para el año 2009, se puede observar que la población de menores recursos tiene mayores dificultades para su inclusión en la escuela en los niveles iniciales y medios. Prueba de ello son los valores de cobertura del primer quintil para dichos niveles (57% en el inicial y 86% para el medio), encontrándose muy por debajo de la media nacional.

Nivel	Quintiles					Promedio
	1	2	3	4	5	
Inicial	56,7	63,8	72,0	70,9	78,0	66,6
Básica	97,1	98,8	97,6	99,0	99,4	98,1
Media	86,1	88,4	91,1	96,2	99,1	90,4

Fuente: DEC en base a datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales- Universidad de La Plata

En el caso de las modalidades educativas técnica profesional y especial, se observa que la participación de ambas modalidades en el total de la matrícula ha ido aumentando en la década, aunque con diferencias. Mientras que en 2001 la participación de la modalidad técnica profesional representaba apenas el 1% de la educación común, en el año 2009 era del 6,7%. Por su parte, la matrícula de la educación especial, aunque ha aumentado en un 37% en el periodo 2001-2009, su participación se ha mantenido por debajo del 1% en estos años. “Esta realidad respecto al nivel de cobertura tiene un correlato directo respecto a las necesidades de infraestructura. Mientras que existe una demanda clara de ampliación de la capacidad edilicia tanto en el nivel medio como en el nivel inicial (especialmente en este último nivel), para el caso del nivel primario la demanda es principalmente de mantenimiento, conservación y reparación. El deterioro por falta de mantenimiento es general en el sistema, aunque es mayor para el caso de escuelas técnicas”⁶.

⁵ Datos oficiales del Ministerio de Educación de Argentina que figuran en documentos de las operaciones de préstamos sectoriales del BID a la Argentina; PCR (Project Completion Report) PROMSE, 2010.

⁶ Todos los datos fueron obtenidos del DEC en base a datos del INDEC (EPH).

Coincidentemente, y quizás debido a la crisis de 2001/2002, se produjeron cambios de gobierno a nivel nacional. Y desde el punto de vista macroeconómico, la Argentina ejecutó un ajuste muy severo y, al poco tiempo, las condiciones del mercado internacional de “*commodities*” mejoran de tal manera que para Argentina comienza un nuevo ciclo de bonanza económica que junto con el ajuste previo ayuda a una pronta recuperación económica.

El gobierno del presidente Fernando de la Rúa, el cual colapsó en diciembre de 2001, dejó una operación de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) negociada y aprobada (ver tabla 1), pero no se concretó su suscripción. Esta operación estaba orientada a la educación secundaria y se la conoce por sus siglas PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo). Había sido aprobada por el Directorio del BID en septiembre de 2001, luego se reformuló en 2003⁷, se hicieron los arreglos institucionales correspondientes en 2004, efectivizándose en 2005 durante la Presidencia de Néstor C. Kirchner. Es este el contexto en el que se comienza a delinear la segunda reforma educativa significativa a los fines de la presente evaluación, la cual estuvo acompañada de inversiones significativas en infraestructura educativa en las provincias a través de recursos nacionales.⁸

Lo que aquí se denomina “Segunda Reforma Educativa”, se instrumentó en 2006 mediante la sanción y promulgación de la Ley N°26.206 de Educación Nacional, modificatoria de la Ley Federal de Educación N°24.195 (1993). Este nuevo marco normativo reformula la estructura del sistema educativo argentino, estableciendo la obligatoriedad desde el último año del nivel de educación inicial hasta la finalización del nivel secundario. Posteriormente, la Ley N°27.045 (2014) modifica a la Ley N°26.206 (2006) antes mencionada y declara la obligatoriedad de la educación inicial para niños de cuatro (4) años en el sistema educativo nacional.

La aprobación de la Ley N°26.075 de Financiamiento Educativo (2005) marcó un punto de inflexión en la inversión del sector, al establecer nuevos pisos y metas anuales para el gasto público en Educación, Ciencia y Tecnología. El gasto público consolidado en estos sectores se incrementó en más de 50% su participación en el Producto Bruto Interno (PBI), al pasar de 4,2% del PBI en 2005 a 6,6% del PBI en 2015.

Para llevar adelante esta segunda etapa de reforma educativa, el gobierno de Néstor C. Kirchner (25/05/2003 a 10/12/2007) decidió invertir en infraestructura educativa en las provincias, mediante la aplicación de recursos provenientes del ejecutivo nacional y de préstamos tomados de organismos multilaterales de crédito. Este ambicioso programa de inversiones se continuó durante el gobierno Cristina Fernández de Kirchner (10/12/2007 a 9/12/2015) y para ejecutarlo se trabajó con una suerte de gran fondo. Este fondo se financió y ejecutó con fondos provenientes parcialmente del BIRF/Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), el BID y posteriormente CAF. Cabe señalar que, de acuerdo con las entrevistas mantenidas con ejecutivos de CAF, este fue el primer programa para el sector Educación que implementó CAF.

El Organismo Ejecutor (OE) durante estos tres mandatos presidenciales fue, en todos los casos, en principio el Ministerio de Educación de la Nación (MEN) y luego casi todas las inversiones se centralizaron en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN). Durante el gobierno de Mauricio Macri (10/12/2015 a 9/12/2019) el OE paso a ser el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

⁷ Ese programa del BID se propuso apoyar a las provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo contribuyendo con una oferta pertinente y accesible para los jóvenes que se encontraban en situación de mayor riesgo social.

⁸ Que la nación invierta en las provincias, en lugar de que las provincias puedan tomar préstamos e invertir de acuerdo con su propia lectura de necesidades y soluciones es un aspecto ampliamente debatido en Argentina. No existe una única opinión a favor ni en contra. Es un tema en el que a menudo se mezcla la estructura organizativa y forma de gobierno con aspectos político-partidarios, de acuerdo con el signo del gobierno de turno.

Se debe tener presente que, por alrededor de 12 años, el MINPLAN concentró una gran cantidad de proyectos y programas en su Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE). De las entrevistas con sus coordinadores, se rescata que los principales préstamos/programas que ejecutó la UCPyPFE, casi en simultáneo fueron:

Con financiamiento parcial del BID

- **PROMSE** (BID 1345/OC-AR - Programa Nacional 700 Escuelas)
- **PROMEDU I** (BID 1966/OC-AR Programa Más Escuelas)
- **PROMEDU II** (BID 2424/OC-AR Programa Más Escuelas II)
- **PROMEDU III** (BID 2940/OC-AR Programa Más Escuelas III)

Con financiamiento parcial de CAF

- **PROMEDU** (CAF 7908) - Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos

Para poder entender la magnitud de las sumas comprometidas, a continuación, se presenta un cuadro en el cual se resumen las operaciones para el sector educación poco antes de iniciar el Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos y hasta su cierre.

TABLA 2. Cartera de operaciones de financiamiento para el sector educación – Préstamos tomados por Argentina (2000 – 2021)			
Programa/Proyecto	Organismo financiador/N° de préstamo	Monto del préstamo	Observaciones
Programa de Mejoramiento del sistema educativo (PROMSE)	BID-1345/OC-AR	US\$ 600.000.000	ICR Disponible
Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de Equidad Educativa" (PROMEDU)	BID-1966/OC-AR	US\$ 630.000.000	
Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de Equidad Educativa II" (PROMEDU II)	BID-2424/OC-AR	US\$ 492.500.000	
Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de Equidad Educativa III" (PROMEDU III)	BID-2940/OC-AR	US\$ 280.000.000	
Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos (PROFEDU)	CAF-7908	US\$ 65.000.000	
Programa de Infraestructura Universitaria	CAF	US\$ 35.000.000	Fecha de aprobación 29/07/2010
Programa de Apoyo a la Infraestructura Universitaria II	CAF	US\$ 50.000.000	Fecha de aprobación 20/12/2013
Programa de Infraestructura Universitaria II - Fase II	CAF	US\$ 100.000.000	Fecha de aprobación 15/07/2014
Espacio Cultural para la Educación (Fotografía)	IDBR P127295	US\$ 40.000	Asistencia Técnica no reembolsable 2012 a 2016

Proyecto de Mejora de la Educación Rural (PROMER)		US\$ 150.000.000	Aprobado 15/12/2005 cierre 31/12/2013. ICR disponible 2970
Segundo Proyecto de Mejora de la Educación Rural (PROMER II)	IDBR 85520	US\$ 250.500.000	Aprobado 2/12/2014; Firma contrato 16/4/2015; Efectivo 7/5/2015. Extensión de plazo y dos veces reestructurado. Cierre extendido de 31/12/2020 al 31/10/2021
Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de Equidad Educativa IV (PROMEDU IV)	BID-3455/OC-AR	US\$ 250.000.000	Fecha de efectivización: 19/05/2016 Fecha de cierre previsto: 19/05/2023
TOTAL		US\$ 2.903.040.000	

Elaboración propia en base a los documentos del programa

A juzgar por la cantidad de operaciones, el monto del financiamiento tomado por la Nación Argentina y las fechas de cierre previstas, resulta evidente que el objetivo general de mejora de la infraestructura educativa sigue siendo un objetivo válido o al menos continuó siendo válido para el gobierno de la nación argentina. Indudablemente que este equipo de evaluación revisó la documentación referida a todos y cada uno de los préstamos /proyectos listados en el cuadro y, en algunos de estos programas, se observa que avanzan en verdaderas reformas sectoriales, las que luego se descontinuaron y siguieron con dotación de infraestructura.

Eficacia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD-OCDE, 2018), se entiende por eficacia el grado en que la intervención alcanzó, o se espera que alcance, sus objetivos y sus resultados, incluyendo cualquier resultado variable entre los grupos beneficiados.

Se estima que el Programa fue eficaz en el logro del objetivo de apoyar al gobierno nacional a financiar obras de infraestructura, equipamiento y mobiliario en instituciones educativas públicas en distintas provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De acuerdo con la Ficha de Finalización de Operaciones Soberanas, se afirma que el Programa alcanzó el objetivo, pues consigna bajo el acápite de “Cumplimiento real del objetivo general del Programa”: Se construyeron 128 escuelas (87,7% de lo previsto, 140 escuelas y la intervención y reciclaje en 6 escuelas existentes); y la intervención y reciclaje de 6 escuelas emblemáticas; alcanzando una población beneficiaria de 32.470 alumnos (99,4% de la meta).

TABLA 3. Cantidad de beneficiarios, escuelas y aulas construidas por nivel educativo (2013-2019)			
Nivel educativo	Escuelas	Aulas	Alumnos
Inicial	72	244	11.375
Primaria/Escuelas de educación especial	15	107	4.800
Media/formación docente	41	306	16.295
Total	128	657	32.470

Elaboración propia en base a los documentos del programa

El Programa estableció criterios de elegibilidad para la realización de las obras que fueron:

- **Localización:** las escuelas debían estar ubicadas en las zonas definidas como prioritarias por el Gobierno, en provincias de las regiones noreste (NEA), noroeste (NOA) y Central.
- **Matrícula:** las escuelas a ser financiadas debían albergar la matrícula correspondiente a nivel inicial, primario y secundario en la modalidad especial y modalidad técnica. Solo en el caso de las escuelas consideradas emblemáticas, se contempló la financiación de la matrícula en la modalidad educación básica.
- **Funcionalidad:** tanto las nuevas escuelas como las recicladas debían mejorar el aprovechamiento y uso de los espacios de las escuelas en concordancia con los estándares internacionales correspondientes.

Además de los convenios de adhesión de las provincias y/o municipios participantes y la normativa nacional respecto de las adquisiciones (instructivo para la adquisición de obras de infraestructura), el programa implementó un modelo de gestión de gran escala de proyectos de infraestructura educativa centrado en la definición de modelos arquitectónicos estandarizados.

Se debe señalar que esta “modelización y estandarización de procedimientos” no fue realizada específicamente para ejecutar el programa financiado por CAF; fue realizado por la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) para ejecutar los programas y proyectos detallados en la Tabla N°2.

En cuanto a la distribución de las obras respecto de los criterios de elegibilidad, el 56% de los establecimientos construidos se ha enfocado en la educación inicial, de acuerdo con la Ley de Educación Nacional que amplió la obligatoriedad a los niños de 4 y 5 años. El 69% de la inversión recayó en las provincias del NOA y NEA, con más del 72% de los alumnos atendidos.

De acuerdo con la Ficha de Finalización de Operaciones Soberanas, el Programa alcanzó un alto cumplimiento de los logros previstos durante el diseño; 128 escuelas (87,7% de la meta prevista); y una población beneficiaria de 32.470 alumnos (99,4% de la meta prevista).

Si bien durante el proceso de evaluación se contactó y buscó información primaria y secundaria, no es factible aseverar nada respecto del nivel de operación de los productos brindados por el programa. Esto se puede explicar de distintas maneras; por un lado, se contactó a unas pocas provincias que fueron reticentes para brindar información y, segundo, esta evaluación se desarrolló durante la etapa de pandemia por COVID-19 y en el marco de las severas restricciones a todo tipo de actividad laboral, lo que conllevó a que las comunicaciones fueran virtuales y no siempre satisfactorias.

Sí bien se desprende de algunas respuestas logradas en las entrevistas que los productos entregados por el Programa no siempre son utilizados tal y como fueron concebidos, tampoco es posible saber quiénes y cuántos son los usuarios de estos bienes, pues las escuelas han estado cerradas en el último año y medio y, actualmente, algunas continúan sin funcionar.

Además de la realización de obras de infraestructura escolar, el segundo componente del programa se utilizó para financiar la administración y operación del Programa, entregar las herramientas gerenciales necesarias, la asistencia técnica, la capacitación y la inspección y la supervisión de obras. Asimismo, se financió la auditoría externa del Programa, la cual debió ser realizada por una entidad independiente. No se da cuenta de más detalles de la implementación de este componente.

Eficiencia

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD-OCDE, 2018), se entiende por eficiencia el grado en que la intervención generó, o es probable que genere, resultados de forma económica y oportuna. “Económica” es la conversión de insumos (fondos, habilidades, recursos naturales, tiempo, etc.) en resultados e impactos de la forma más costo-efectiva posible, en comparación con otras alternativas factibles en el contexto.

Desde el punto de vista de la ejecución del gasto público, la ejecución de este Programa no resultó del todo eficiente, ya que, en primer lugar, el Gobierno Argentino desaprovechó el período de gracia del préstamo de 3 años, pues se demoró en la firma del contrato de préstamo 402 días luego de su aprobación (25/11/2011). Otro aspecto a considerar es que el primer desembolso ocurrió el 16/12/2013; esto es 480 días luego de haber entrado en vigor, lo cual pudiera considerarse como poco eficiente.

En segundo lugar, considerando los aspectos netamente financieros del préstamo, desde el momento de la entrada en vigencia del préstamo se comienza a abonar lo que se denomina “comisión de compromiso” del 0,35% anual por los saldos no desembolsados y a disposición del prestatario. Este concepto constituye un gasto más, que se abonó al menos hasta noviembre de 2017, al momento en que ocurrió el último desembolso del préstamo y se inició el proceso de cierre de la operación.

En tercer lugar, se renunció a US\$6.929.980 millones, lo que equivale al 11% del total del préstamo; lo cual es un reflejo de que la operación posiblemente no fue la más eficiente desde el punto de vista presupuestario.

Hubiera sido interesante poder establecer el costo real del metro cuadrado construido, utilizando valores de las provincias en la que se ejecutó el programa, pero lamentablemente no fue factible conseguir la información para la realización de estos cálculos.

El tiempo de ejecución total del programa fue de 5 años, 2 más de lo acordado inicialmente. Como no se dispone de la mayor parte de los informes de seguimiento, no fue posible determinar cuánto se logró avanzar con la ejecución física luego de cumplirse los 3 años de que la operación haya entrado en vigencia. Por su parte, es destacable que, luego de cumplirse con los desembolsos, la ejecución física avanzó de tal manera que casi se completó la totalidad de los productos establecidos en el contrato.

Para identificar algunas de las razones que pudieron haber provocado los retrasos en la ejecución del programa se utilizó la información contenida en el Informe de Implementación, Cierre y Resultados (ICR) y en la Ficha de Finalización de Desembolsos Soberanos (FFD)⁹. La ficha consigna que se solicitaron dos dispensas de plazo para suscribir el contrato de préstamo, aunque no se precisan las razones.

⁹ Ambos, documentos internos de CAF.

Este documento tampoco explica la razón por la cual el OE se demoró más de un año para solicitar el primer desembolso, luego de la firma del contrato de crédito. En este caso, se solicitaron tres dispensas para ampliación de plazo para la solicitud del primer desembolso¹⁰.

Frecuentemente, estas demoras ocurren por la imposibilidad de cumplir con las condiciones previas al primer desembolso. En este caso, la condición era una única y de relativamente fácil cumplimiento: el OE debía proveer a CAF un Informe Inicial sobre el estado de los proyectos y el cronograma de trabajo de las obras de infraestructura a ser financiadas por CAF. Quizás, haya habido algún tipo de demora por parte de las provincias participantes o bien para la suscripción de los convenios de adhesión.

Si bien el OE solicitó otras dispensas, son relevantes las dos solicitadas para el último desembolso (N° 615 de 2015 y la N° 1456 de 2017). También se consigna en la FFD que el Informe Final¹¹ se entregó con meses de retraso.

De acuerdo con el ICR, la operación presentaba “riesgos” o posibles factores que incidirían sobre la ejecución y, consecuentemente, provocarían retrasos. Uno de estos es la inflación, la cual efectivamente incidió negativamente en el desarrollo de la operación.

Otro factor fue la devaluación que provocó que el primer conjunto de licitaciones en marcha del Programa fracasara. Luego, en diciembre de 2015, se produjo el cambio de gestión presidencial y la salida del “cepo al dólar” (devaluación) que alteró los precios de las obras en dólares estadounidenses. Luego, el paulatino y constante deterioro de las condiciones macroeconómicas ocasionó un nuevo problema bastante grave y difícil de resolver, pues las medidas para contener el déficit público llevaron en la práctica a una contracción presupuestaria. Como consecuencia de esto, el programa sufrió por la falta de asignación presupuestaria, lo cual casi le impidió funcionar por algún tiempo, hasta que resolvieron la situación. No obstante, todos estos inconvenientes no afectaron de manera significativa al logro de los productos establecidos.

Si bien no se menciona como una dificultad, se destaca el hecho de que la ejecución del programa haya sido descentralizada. Esto quiere decir que la jurisdicción nacional, provincial y/o municipal tienen la facultad de licitar y contratar las obras de infraestructura, con lo cual cada entidad asume la responsabilidad de los procesos licitatorios y la ejecución de las obras de infraestructura. Esto puede implicar un ambiente con diversidad de marcos regulatorios y de procedimientos administrativos, atomización de los procesos de contratación, administración y supervisión, y demoras significativas de acuerdo con los procesos administrativos de cada provincia.

En el DEC se estableció que el OE brindaría las normas y la supervisión y control de todos los procedimientos de licitación y ejecución de las obras. Asimismo, según el Contrato de Préstamo,¹² el esquema de ejecución se plasma mediante el Convenio de Adhesión entre las jurisdicciones nacional, provincial y/o municipal y el OE en el cual se especificarán las responsabilidades y atributos de cada parte. Esto conllevó a una mayor complejidad, pues no se trata de convenios de adhesión estándares, sino de convenios *ad hoc* específicos a las particularidades de cada provincia.

Respecto a la ejecución financiera, en la tabla 4 se pueden confrontar los gastos planificados con la ejecución financiera real. Se puede observar en la segunda, tercera y cuarta columnas los costos estimados, como así también la inversión total prevista por componente. En la quinta, sexta y séptima columnas lo efectivamente realizado y en la octava, novena y décima columnas los desvíos expresados en porcentajes.

¹⁰ La primera dispensa fue solicitada el 03/13; la segunda el 07/13; y la tercera el 12/13.

¹¹ Documento de cierre de la operación que CAF solicita a la contraparte.

¹² Documento interno de CAF.

TABLA 4. Estado de ejecución y financiamiento de las obras del Programa (2013-2019)									
Componentes	Planificado según contrato (MM US\$)			Desembolsado (MM US\$)			Desvíos respecto del contrato (%)		
	CAF	Aporte local	Total	CAF	Aporte local	Total	CAF	Aporte local	Total
Componente I: Infraestructura educativa	62.5	34.00	96.50	54.64	34.84	91.48	-9,4%	2,5%	-5,2%
Obras nuevas, ampliaciones, reparaciones y puestas en valor, equipamiento	62.50	34.00	96.50	54.64	34.84	91.48	-9,4%	2,5%	-5,2%
Componente II: Administración, capacitación y otros gastos	2.50	1.00	3.50	1.43	0.16	1.59	-42,8%	-84%	-54,6%
Capacitación, desarrollo de herramientas gerenciales, asistencia técnica, inspección y supervisión de obras, auditoría externa	2.07	1.00	3.07	1.00	0.16	1.16	-51,7%	-84%	-62,2%
Gastos de evaluación y comisión de financiamiento	0.43		0.43	0.43		0.43	0%		0%
Total	65.00	35.00	100.00	58.07	35.00	93.07	-10,7%	0%	-6,9%

Fuente: elaboración propia en base a los documentos del programa

Como información adicional, se puede agregar que el Gobierno Argentino junto con el Banco Mundial y el BID desarrollaron un sistema contable para llevar el registro de las transacciones, el cual se comunica con la ejecución del presupuesto nacional. El sistema se denomina UEPEX¹³ y fue utilizado por el programa para su gestión. La gestión de pagos se realizó mediante un sistema *ad hoc* desarrollado por la UCPyPFE denominado Sistema Gestión de Proyectos (SGP), el cual está vinculado con el UEPEX y permite que carguen las órdenes de pago. El OE desarrolló un instructivo para las jurisdicciones y contratistas que sirvió para normar la presentación de documentación para la gestión de pagos, que se realizan de forma centralizada por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, sin realizar transferencias a los tesoros provinciales. De esta forma, se facilitó la velocidad de ejecución.

Impacto

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD-OCDE, 2018), se entiende por impacto el grado en que la intervención ha generado o se espera que genere efectos de alto nivel significativos, positivos o negativos e intencionales o no intencionales.

Resulta muy difícil establecer el impacto de las obras del programa. La fuente principal de información a la que tuvo acceso este equipo de evaluación es la documentación incompleta de los archivos de la operación de CAF, y si bien es información confiable de primera mano, solo ofrece una visión, la de un actor relevante dentro de un proceso complejo.

¹³ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dgsiaf-ue01_introduc.pdf

Para poder realizar alguna estimación de impacto se necesitarían los datos de los indicadores que no ha facilitado hasta la fecha el Ministerio de Educación de Argentina y, en particular, la información que pudo haber brindado las distintas provincias participantes del Programa y que tampoco llegaron a entregar. Se realizaron innumerables intentos y contactos al más alto nivel de los funcionarios provinciales sin mayor éxito.

El análisis de impacto supone identificar los efectos sociales, económicos y ambientales a los que la intervención contribuye y que son más significativos, de más largo plazo y de mayor alcance que los efectos analizados bajo el criterio de eficacia en los cuales hay una relación más directa con las actividades y productos de la intervención. Y es lo que aún se encuentra pendiente: los indicadores de desempeño claves para la evaluación final, midiendo tanto el logro de los objetivos como de los productos esperados de los proyectos.

Desde el Programa y siguiendo lo acordado en el contrato de préstamo, se requirió a las provincias y/o municipios que incluyeran algunos de los siguientes indicadores, en la medida que corresponda, en su reporte de finalización de obra:

- (i) Con relación al objetivo de acceso al sistema educativo:
 - a. Aumento del número de matrícula en los niveles educativos sujetos a obras de ampliación de infraestructura
 - b. Razón de metro cuadrado de aula por alumno
- (ii) Con relación al mejoramiento de la calidad de instrucción:
 - a. Reducción de la tasa de deserción de alumnos para los niveles educativos sujetos a obras de ampliación o refacción
 - b. Aumento del número de nuevos métodos de enseñanza y utilización de tecnología
- (iii) Con relación a la optimización del uso de la infraestructura educativa:
 - a. Utilización del espacio en aulas y áreas comunes de acuerdo con estándares internacionales

La información facilitada por las provincias y municipios no ha sido uniforme en cuanto a la inclusión, entrega y seguimiento sistemático de los indicadores, desde el año 2012 hasta el cierre en el año 2018, por lo que no es posible hacer una evaluación global del impacto de todo el programa. La operación volvió a ejecutarse con normalidad a partir de enero 2017, casi un año antes de su cierre.

A su vez, como ya se indicó anteriormente, los indicadores establecidos en (ii) relacionados al mejoramiento de la calidad de la instrucción son frecuentemente utilizados en proyectos relativos al mejoramiento del nivel y calidad educativa, pero no resultan pertinentes para proyectos de infraestructura como el que se está analizando¹⁴.

No obstante, se pudo reconstruir los datos de las obras terminadas y los alumnos beneficiarios de las mismas.

TABLA 5. Estado de inversión por regiones y provincias (2013-2019)					
Región/Provincia	Escuelas	Alumnos	M ² construidos	Aulas	Inversión sobre el total
Centro	24	6.550	23.507	136	23%

¹⁴ Ver más adelante en este documento en la sección Hallazgos en la cual se transcribe un párrafo de la FFD que explica con mayor profundidad y detalle este aspecto.

Buenos Aires	18	5.290	19.559	103	19%
CABA	1	400	860	8	1%
Santa Fe	5	860	3.088	25	3%
Cuyo	15	2.205	7.359	48	8%
La Rioja	15	2.205	7.359	48	8%
NEA	36	8.720	24.310	180	25%
Misiones	14	3.005	6.442	51	7%
Entre Ríos	1	150	332	3	0%
Formosa	2	1.365	5.296	27	6%
Chaco	19	4.200	12.240	99	12%
NOA	53	14.835	48.697	293	44%
Jujuy	10	4.040	13.780	85	10%
Catamarca	16	2.870	10.276	59	10%
Salta	16	3.050	10.805	78	10%
Santiago del Estero	4	3.825	11.246	50	11%
Tucumán	7	1.050	2.590	21	2%
Total General	128	32.310	103.873	657	100%

Elaboración propia en base a los documentos del programa

Sustentabilidad

Siguiendo la definición del criterio por parte de OCDE (CAD-OCDE, 2018), se entiende por sustentabilidad el grado en que los beneficios netos de la intervención continúan en la actualidad, o es probable que continúen en el futuro.

De acuerdo con el ICR, la formulación del Programa evaluó dos posibles riesgos centrales: la evolución de la inflación y los costos asociados a la conservación y mantenimiento de las obras que debían realizar las provincias una vez concluidas las obras.

En el lapso que duró la ejecución del programa la inflación en Argentina ha sido importante, pero no afectó de manera significativa a los costos de las obras medidos en dólares estadounidenses, razón por la cual el ICR considera que la inflación no afectó de manera macro la eficacia y eficiencia del Programa.

Si bien existe dudas respecto de la veracidad de los indicadores (Índice de Precios al Consumidor -IPC; Índice de Precios de la Construcción, IPC) elaborados por el INDEC, hubo variaciones de los índices de precios. También se presentaron variaciones bruscas y recurrentes del tipo de cambio que afectaron a los precios de las obras durante el período de ejecución del programa.

Las variaciones en los índices de precios originaron re-determinaciones de precios de las obras públicas y esto impactó sobre el ritmo y marcha de su desarrollo. Junto con las variaciones del tipo de cambio en diciembre de 2015, esto llevó a que el gobierno sancionara en mayo de 2016 un Régimen de Re-determinación de Precios de Contratos

de Obras Públicas y de Consultoría de Obras Públicas, lo cual afectó seriamente al ritmo de ejecución de las obras¹⁵.

Respecto de la sustentabilidad de las obras y de acuerdo con los Convenios de Adhesión rubricados por las provincias participantes, los gastos relacionados directamente con esta actividad debían ser afrontados con recursos propios de las propias provincias.

De acuerdo con los sondeos realizados en el marco de esta evaluación a distintos interlocutores provinciales (ver Anexo III), la situación es bastante dispareja en lo que respecta el mantenimiento de las obras. Mientras algunas provincias realizan el mantenimiento e inclusive han realizado mejoras, otras provincias presentan un grado de abandono considerable.

Un dato no menor es que en la mayoría de los presupuestos provinciales el gasto en educación se destina mayoritariamente a gastos corrientes, y dentro de gastos corrientes al pago de salarios. Prácticamente no existen las inversiones. Según el ICR, apenas el 4,3% del presupuesto educativo provincial se destina a gastos en infraestructura.

Calidad de los procesos (GDI)

Siguiendo el enfoque propuesto por la Global Delivery Initiative (GDI)¹⁶, se evaluaron los procesos de diseño e implementación del programa para identificar los factores que pudieron afectar su calidad, analizando a los actores y el contexto en el cual se implementó la operación, así como las características particulares del proyecto.

Actores

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

Organismos y actores que intervinieron en el programa	Cargo y Funciones
Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE)	Organismo público dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Organismo ejecutor y supervisión
Especialista CAF	Especialista en Educación, Región Sur (CAF) – Implementación del Programa
Ejecutiva CAF	Ejecutiva Principal Especialista en Desarrollo Urbano (CAF) – Implementación del Programa
Director CAF	Director de Análisis y Evaluación Técnica de Desarrollo Sostenible (CAF) – Diseño del Programa
Ejecutivo CAF	Ejecutivo Principal CESAS (CAF) – Implementación del Programa
Ejecutiva CAF	Ejecutiva Principal VDS (CAF) – Implementación del Programa
Ejecutivo CAF	Ejecutivo Principal (CAF) – Diseño e implementación del Programa
Funcionario del Gobierno Nacional	Coordinador Ejecutivo de Programas de Infraestructura Educativa del Ministerio de Planificación – Diseño e implementación del Programa

¹⁵ Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°691/2016.

¹⁶ <https://europa.eu/capacity4dev/development-effectiveness/discussions/global-delivery-initiative-partnership-doing-development-differently>

Fuente: elaboración propia.

Luego, se realizaron entrevistas en profundidad con funcionarios de CAF y con actores locales involucrados en el diseño y/o la implementación del programa con el objetivo de identificar diferentes aspectos que pudieran haber afectado la capacidad y la coordinación de los actores, y, por lo tanto, el desarrollo del programa. En general, podemos afirmar que no se encontraron inconvenientes o irregularidades significativas que pudieran entorpecer el desarrollo de los productos previstos por el Programa.

Organismo Ejecutor

El programa fue ejecutado en sus primeros años desde la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del MINPLAN. Esta unidad contaba con sobrada experiencia por haber sido creada en 2003¹⁷ y, por haber implementado de manera satisfactoria programas y proyectos de distintos sectores (incluido el sector educativo) financiados por recursos del tesoro nacional y préstamos del BID, BIRF, CAF y FONPLATA¹⁸.

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

Capacidad Organizacional

Respecto de la organización para la ejecución, se debe señalar que, por tratarse de un préstamo de CAF, entidad que permite que las adquisiciones se realicen bajo las normas y procedimientos propios del ejecutor (salvo los límites de licitaciones internacionales expresamente definidas en las Condiciones Especiales y a las condiciones de negociación de las adhesiones al Programa por parte de las provincias y CABA), durante la formulación inicial del Programa se definió que su ejecución se realizaría de forma descentralizada, ya que las jurisdicciones provinciales tienen la facultad de licitar y contratar obras de infraestructura, con lo cual asumirían la responsabilidad de los procesos licitatorios y la ejecución de las obras¹⁹.

La vinculación entre las provincias, CABA y la nación se instrumentó mediante Convenios de Adhesión y se estableció un “Instructivo para la Contratación de Obras de Infraestructura”. Asimismo, se desarrollaron talleres de capacitación en las provincias con el objetivo de transferir e intercambiar experiencias de gestión del programa.

Esto conllevó a que las capacidades institucionales no siempre resultaran parejas, pues la UCPyPFE es una entidad que se mantuvo casi invariable por alrededor de 12 años, mientras que las personas que intervinieron en la implementación desde las provincias probablemente cambiaron como consecuencia de los ciclos políticos. Por esta razón, no es posible aseverar algo respecto de las competencias provinciales necesarias para la ejecución de este tipo de programas.

Compromiso

No se puede dudar de la idoneidad y el nivel de compromiso para con los objetivos del Programa por parte de las personas que conformaron la UCPyPFE, y de quienes se integraron a la Unidad posteriormente a 2015, pero está claro que siempre existe un “costo del aprendizaje” que se debe pagar y en el advenimiento de este nuevo gobierno

¹⁷ La UCPyPFE se creó por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1.142 del 26/11/2003, en el ámbito del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN).

¹⁸ Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata. Actualmente es un banco de desarrollo subregional conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹⁹ Tomado del Informe al Comité de Préstamos e Inversiones, Programa de Desarrollo de Recursos Físicos educativos (CAF, 2011).

nacional que estuvo acompañado de serias dificultades macroeconómicas que afectaron de manera significativa al proceso de ejecución financiera del Programa.

Coordinación

Durante todo el proceso de ejecución del programa intervinieron diferentes y variados actores, quienes debieron compatibilizar intereses la mayor parte del tiempo. Durante la primera etapa, la UCPyPFE funcionó como una suerte de ministerio informal dentro una estructura formal mayor que fue el MINPLAN. Esta Unidad contaba con normas *ad hoc* que se respetaban y cumplían para cada uno de los distintos programas y proyectos que ejecutaron. Como se señaló, el programa se ejecutó en forma descentralizada y la vinculación entre las provincias, CABA y Nación se instrumentó mediante Convenios de Adhesión a partir de un “Instructivo para la Contratación de Obras de Infraestructura”.

Contexto

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

Social

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

Económico

Se enfatiza que el Programa enfrentó al inicio de su ejecución una devaluación (enero de 2011) que atrasó una serie de licitaciones que se encontraban puestas en el mercado. Luego, las distintas normas de las provincias participantes complejizaron el proceso y, una vez más, las dificultades macroeconómicas enfrentadas en el 2016 conllevaron a que el programa no dispusiera momentáneamente de presupuesto asignado para su ejecución.

En Argentina, el Presupuesto de Recursos y Gastos de la Nación entre otras características de contabilidad pública diferencia las cuentas por fuente de financiamiento. Como consecuencia de las restricciones en materia de gasto público y la pésima situación fiscal, tanto la cuenta en moneda nacional como en moneda extranjera estuvieron un breve periodo de tiempo sin presupuesto, lo que demandó una serie de gestiones especiales para asegurar que el programa recibiera sus respectivas cuotas presupuestarias.

Político

El programa se desarrolló sin mayores inconvenientes, más que los señalados cuando el OE cambió de la dependencia jurisdiccional²⁰ o ministerial. Luego y hacia el cierre del programa, hubo un cambio significativo en las estructuras de las unidades ejecutoras o coordinadoras de la ejecución de programas y proyectos con financiamiento externo (“Unidades de Proyectos”).

En 2017²¹, el gobierno nacional de Argentina decidió limitar el tamaño y fundamentalmente el gasto público operativo de las “Unidades de Proyectos” que funcionaban en los distintos ministerios de su nivel de gobierno. Así, a partir de 2018, las Secretarías y Subsecretarías de Coordinación Administrativa de cada uno de los ministerios se harían cargo de todas las funciones inherentes a los aspectos financieros y de

²⁰ Quizás sea más adecuado hablar de jurisdicciones porque la afectación fue primordialmente presupuestaria y los presupuestos los ejecutan jurisdicciones que se corresponden con la ley de ministerios vigente.

²¹ Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°945 del 17/11/2017.

adquisiciones y, consecuentemente, a las contrataciones asociadas a estas. De esta manera, se buscaba un mayor control del gasto y uniformidad de procedimientos para redundar en una mayor efectividad de las acciones.

Esta reforma impactó sobre el programa al igual que sobre el resto de los proyectos con financiamiento externo. Se interpreta que varias circunstancias propias de la ejecución de este programa concurrieron para que se decidiera cerrar la ejecución y desistir de casi US\$7 millones del préstamo, entre estas, el tiempo de ejecución del programa, las dificultades financieras que atravesó a lo largo de las dos distintas administraciones (OE) y la desfavorable situación macroeconómica.

Ambiental

Desde el punto de vista ambiental, la ejecución del proyecto se desarrolló sin inconvenientes. Tampoco la geografía del país dificultó la ejecución del programa.

Institucional y regulatorio

El Programa no fue afectado por situaciones de corrupción en cualquiera de sus formas, se caracterizó por un alto nivel de transparencia y niveles adecuados de rendición de cuentas. Como se mencionó en esta misma sección, la ejecución del programa se realizó de acuerdo con el marco legal vigente al momento de la aprobación de la operación y no sufrió cambios.

Proyecto

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

Diseño

Con el objetivo de determinar las posibilidades, alcance y limitaciones de evaluación del Programa a partir de un análisis riguroso del diseño y planificación del mismo, CIPPEC aborda las evaluaciones que realiza a través de un índice evaluabilidad construido por la institución (Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N. y Arena, E., 2020). La mirada de la evaluabilidad busca entender en qué grado un programa o proyecto está en condiciones de proveer una evaluación efectiva.

El índice está compuesto por cuatro dimensiones y cada una de ellas contiene un conjunto de preguntas que la operacionalizan y reflejan el grado de avance del Programa. La primera dimensión es “Calidad del diseño y la planificación”. Esta dimensión se refiere a la formalidad y completitud con la que se diseñó una política y da cuenta de aspectos como la presencia de un diagnóstico, la definición de objetivos y la calidad de estos componentes. La segunda dimensión es la “Calidad del sistema de monitoreo e información” y se refiere al sistema de monitoreo e información de la política, que contempla los procesos de recolección de información y el tipo de indicadores con los que se cuenta para la política. La tercera dimensión es la “Calidad de la estrategia de evaluación” e indaga sobre la presencia de planes de evaluación o evaluaciones ya realizadas y la calidad del proceso en sí, en cuanto a la incorporación de aprendizajes y la difusión de resultados. Por último, la dimensión de “Recursos” cubre la presencia y suficiencia de recursos destinados a los sistemas de monitoreo y evaluación de la política. El programa obtuvo un puntaje promedio de 45% en el índice de evaluabilidad. En la **Tabla 7** se encuentra el puntaje de cada dimensión.

TABLA 7. Resultados del protocolo de evaluabilidad del Programa Desarrollo de Recursos Físicos Educativos

Dimensión	Puntaje (0-100)
Calidad del diseño y planificación de la intervención	75%
Calidad del sistema de monitoreo e información	69%
Calidad de la estrategia de evaluación	37%
Recursos destinados a la evaluación	0%

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la primera dimensión, **calidad del diseño y planificación de la intervención**, el programa define claramente los problemas e identifica la correlación directa entre cobertura y las necesidades de infraestructura. Asimismo, advierte que, aunque la relación entre calidad educativa e infraestructura no es directa, la situación edilicia y de equipamiento escolar es una condición necesaria para un adecuado proceso educativo. Los objetivos se encuentran explicitados y cuantificados, se define la cobertura y se indica que se espera que los beneficiarios sean niños y niñas que no asistan a la escuela y que el 50% de los beneficiarios de escuela inicial y el 65% de beneficiarios de escuela media pertenecerán a los dos primeros quintiles de ingreso. También, se encuentran los datos de las obras que se esperaban construir y los plazos específicos. A pesar de este nivel de detalle en el diseño de la operación, aparentemente no se realizó ningún ejercicio de teoría del cambio que ayudará a precisar la lógica causal del programa²².

En cuanto a la **calidad del sistema de monitoreo e información**, si bien no se definió una matriz de monitoreo del Programa, se realizó un seguimiento de los metas físicas y financieras en los informes semestrales. Además, se identificaron un conjunto de indicadores para medir el desempeño del programa, cuyo reporte debiera constar en los informes finales de obra previstos por las jurisdicciones provinciales.

Con respecto a la **calidad de la estrategia de evaluación**, no se indica una estrategia de evaluación ni se explicita qué tipo de evaluación se realizará. No obstante, se definen un conjunto de indicadores de desempeño para la evaluación final del programa con el objetivo de medir tanto el logro de los objetivos como de los productos esperados de los proyectos. El conjunto de indicadores se ordena en tres dimensiones: (a) niveles de acceso al sistema educativo; (b) mejoramiento de la calidad de instrucción; (c) optimización del uso de la infraestructura educativa. En este caso, se observa que la segunda dimensión, referida a la calidad educativa, resulta demasiado ambiciosa en relación con las actividades del programa; aunque, como se indicó en la primera dimensión del índice, esto es algo observado en el diagnóstico del programa.

Financiamiento

Respecto al financiamiento y según algunos informes internos de CAF, se puede afirmar que no se presentaron problemas en los procesos de adquisiciones y contrataciones del programa.

Sin embargo, se ha señalado que los problemas macroeconómicos y las medidas relacionadas a contención del déficit del sector público impactaron de manera negativa sobre la ejecución financiera de la operación. Los desembolsos no ocurrieron como estaban estimados inicialmente y se debió desistir de una parte del financiamiento. Los

²² El equipo de evaluación elaboró de manera ex post la teoría del cambio subyacente en la formulación del programa. La intención fue identificar la cadena de causalidad, es decir, identificar la manera en que las actividades realizadas permitirían lograr los cambios/resultados esperados.

problemas presupuestarios fueron tan severos que en determinado momento la ejecución del programa se paralizó casi por completo (2016).

Datos

A pesar de que los informes de avance semestrales se utilizaron para realizar el seguimiento de las metas físicas y financieras, no se realizó una matriz de monitoreo del programa. Sin embargo, en este caso, sí se desarrollaron un conjunto de indicadores con el objetivo de medir los resultados del programa, los cuales debieran haber sido incorporados en los reportes finales de cada jurisdicción provincial. Respecto de estos indicadores, se debe señalar que, si bien son habituales en programas y proyectos de mejora de la educación, no se puede establecer una relación lógica de causalidad entre los indicadores propuestos en los documentos y las obras de infraestructura física. Aun así, no se contó con una línea de base para poder comparar la situación antes y después de la implementación del programa.

Finalmente, cabe destacar la incorporación en el ICR de los productos totales distribuidos por región y provincia, así como el avance de metas físicas y financieras.

Síntesis de hallazgos y recomendaciones

Hallazgos

El **Programa de desarrollo de recursos físicos educativos**, aún sin haber podido tomar contacto con los beneficiarios, fue exitoso en la implementación, ya que se logró desarrollar casi el total de los productos y se alcanzó una población beneficiaria de 32.470 alumnos, alcanzando el 99,4% de la meta estimada.

El programa no contó con un Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E), lo cual hace dificultosa su evaluación ex post. Sin embargo, no se escatimaron esfuerzos por lograr un buen sistema de gestión que, junto con propuestas de infraestructura educativa con características altamente relevantes para la implementación a gran escala, permitieron contribuir a la ampliación de los servicios educativos. Esto se apoyó en el desarrollo de un sistema integrado de planificación y gestión, con accesos web que las provincias podían utilizar con relativa facilidad, generando así mayor eficiencia en los procesos de ejecución. Asimismo, el despliegue de un esquema de planificación y supervisión centralizada y el apoyo del OE a las provincias permitió hacer frente exitosamente a los desafíos de esta política prioritaria en un marco federal.

De acuerdo con la información disponible, las provincias lograron un buen nivel de apropiación del programa. Asimismo, el programa facilitó y propició, mediante la realización de talleres, la interacción entre múltiples actores e instituciones y niveles de gobierno. La incorporación de las provincias al programa se daba mediante una adhesión que en la mayoría de los casos debía ser mediante un decreto del Poder Ejecutivo provincial. Los problemas políticos e institucionales entre el gobierno federal y las provincias dificultaron las incorporaciones al programa. Luego, la gestión fue más participativa y esta manera de gestionar se utilizó en la ejecución de los restantes programas del BID y de CAF en particular.

La utilización de “prototipos” de diseño arquitectónico de los establecimientos escolares también se utilizaron para las adquisiciones, lo cual, a juicio de los ejecutivos de CAF, fue visto como una ventaja para facilitar la administración y gestión del programa; sin embargo, también resultó en una desventaja para algunas provincias que consideran que al confeccionar esta “modelización” o “prototipos” no se tuvieron en cuenta las características particulares de las provincias y, en algunas zonas, surgieron

problemas relativos a las construcciones y las condiciones climáticas de las distintas regiones.

A continuación, se transcriben las conclusiones realizadas en la FFD:

“La formulación del Programa ha planteado una multiplicidad de objetivos, sin una clara estrategia programática en todos ellos. En particular, el Programa no ha logrado establecer relaciones causales y desplegar instrumentos específicos para lograr “mejorar los indicadores de eficiencia interna de la educación secundaria: repitencia, deserción y graduación”, “mejorar la calidad de la instrucción a través de la provisión de infraestructura y equipo para laboratorios, bibliotecas, centros de atención y otras instalaciones dirigidas a ese fin” y “fortalecer el funcionamiento y los servicios que prestan las instituciones educativas iniciales, especiales y técnicas, mejorando las instalaciones administrativas, de servicios y pedagógicas” (...)

“Por otra parte, si bien estaba previsto, el Programa no ha financiado el mobiliario ni equipamiento pedagógico básico necesario para las nuevas instituciones construidas ni el equipamiento de talleres y laboratorios para el dictado de ofertas formativas técnicas en las escuelas de educación media y formación profesional construidas. Complementariamente, surge del análisis de la implementación del Programa que también ha habido un déficit en la articulación de las actividades con iniciativas nacionales relevantes. Por otro lado, no se evidencia una fuerte articulación con iniciativas federales en este ámbito como ser el caso de los Planes de Mejora financiados por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) que pudieron financiar equipamiento, materiales e insumos para el desarrollo de actividades y uso seguro del entorno formativo en talleres, laboratorios y espacios productivos.”

Recomendaciones

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

Asociadas al diseño del proyecto

- Considerando la posibilidad de realizar una evaluación ex post, y en particular, evaluaciones de impacto en programas donde resulte conveniente realizarlas por sus particulares características, se recomienda **que los diseños de proyectos presenten una coherencia interna entre fines, productos y medios**. En el caso evaluado, al revisar los indicadores de resultados establecidos se evidencia que esto no estuvo presente, pues los indicadores no guardan una relación de causalidad entre las actividades realizadas y lo que se pretende medir. En este caso, los efectos esperados de acuerdo con los indicadores establecidos son sumamente ambiciosos considerando las actividades desarrolladas por el Programa.
- Con respecto a la sustentabilidad de las inversiones, en este caso de establecimientos educativos, **se recomienda definir junto con los distintos actores involucrados en el programa una estrategia de mantenimiento y sustentabilidad de las obras**. Se recomienda contemplar algún esquema o mecanismo que permita la realización de actividades de mantenimiento por al menos una parte de la vida útil de las obras construidas.

Asociadas a la cultura organizacional

- **Mantenimiento de documentación relevante**. Para la evaluación ex post CAF facilitó profusa documentación; no obstante, no se pudo acceder a la mayor

parte de los informes semestrales de seguimiento, lo que resultó en un obstáculo para analizar a plenitud la implementación del programa. Resulta fundamental contar con una sistematización de todos los documentos pertinentes del programa para una posterior evaluación.

Asociadas a la integración entre monitoreo y evaluación

- Adicionalmente a la falta de los informes semestrales de seguimiento, se sumó la imposibilidad de acceder a los informes finales que debían reportar las jurisdicciones provinciales sobre los indicadores propuestos en el diseño del programa. Contar con una línea de base, con los informes de seguimiento completos y con un reporte final con los indicadores propuestos en el diseño podrían **ser excelentes oportunidades para contar con la información necesaria a los efectos de una evaluación ex post.**

Bibliografía

Global Delivery Initiative (2018). *Delivery Challenge Taxonomy*. Disponible en www.globaldeliveryinitiative.org

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

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

Anexo I – Ficha del Programa

TABLA 8. Ficha del Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos

País	Argentina
Código de Operación	CFA007908
Monto del Programa	US\$ 65 millones
Plazo del préstamo	2013-2017
Plazo de ejecución real del préstamo	2013-2019
Localización	NOA (Jujuy, Catamarca, Salta, Santiago del Estero, Tucumán), NEA (Misiones, Entre Ríos, Formosa, Chaco), Cuyo (La Rioja), Centro (Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe).
Dependencia	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Organismo Ejecutor	UCPyPFE (Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo)
Objetivo	El objetivo del Programa es apoyar al Gobierno de la República Argentina para financiar proyectos de obras de infraestructura, equipamiento y mobiliario en instituciones educativas de gestión pública en las diferentes provincias del país, con el fin último de asegurar que la demanda existente por servicios educativos sea atendida, y mejorar la cobertura y calidad del sistema
Componentes	<p>1. Infraestructura Educativa. Construcción de escuelas de nivel inicial, medio, técnicas y especiales, y recuperación de Escuelas Emblemáticas, lo que incluye el reciclaje físico y funcional de edificios con valor patrimonial, histórico, cultural y comunitario.</p> <p>2. Administración, capacitación y otros gastos. Financiamiento de la administración y operación del Programa, herramientas gerenciales necesarias, asistencia técnica, capacitación y la inspección y supervisión de obras. Asimismo, este componente financia la auditoría externa del Programa, realizada por una entidad independiente.</p>
Fuente: elaboración propia.	

Anexo II - Enfoque de la evaluación

Propósito de la evaluación

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

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

Diseño y metodología de la evaluación

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

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

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

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

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

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

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

Criterios y preguntas de la evaluación

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

Criterios para evaluar la calidad

Los criterios definidos por CAD-OECD son: i) pertinencia, ii) eficacia, iii) eficiencia, iv) impacto y v) sustentabilidad (CAD OCDE. 2019). Cada uno de estos criterios plantea preguntas precisas sobre el objeto evaluado que se detallan en la tabla que sigue (**Tabla 1**) y que se utilizaron como guía para realizar la evaluación.

TABLA 9. Criterios para evaluar calidad definidos por CAD-OCDE

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

Fuente: elaboración propia en base a DAC-OECD

A continuación, se desarrollan los criterios de evaluación propuestos.

Pertinencia

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

Preguntas de evaluación

- Relevancia dentro de las políticas y prioridades del sector

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

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

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

- Respuesta a las necesidades y prioridades de los beneficiarios

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

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

- Consistencia interna y externa de la estrategia de intervención

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

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

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

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

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

Métodos de análisis y recolección de información

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

Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

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

Eficacia

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

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

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

Preguntas de evaluación

- Logro de los objetivos

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

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

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

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

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

- Operación y utilización de los productos

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

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

Métodos de análisis y recolección de información

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

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

Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

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

Eficiencia de la intervención

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

Preguntas de evaluación

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

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

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

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

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

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

¿Cuál fue el tiempo de ejecución total del proyecto?

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

¿Durante la ejecución del proyecto se presentaron retrasos?

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

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

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

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

¿Los componentes se ejecutaron con el presupuesto previsto?

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

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

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

Métodos de análisis y recolección de información

- Análisis de la ejecución de los productos: deberá considerar aspectos tales como: (i) dimensiones físicas, tales como longitud, áreas, etc.; (ii) la capacidad generada para la prestación de bienes y servicios; (iii) la localización y límites del área de

influencia del servicio (dónde es que estos bienes y servicios provistos por el proyecto se encuentran disponibles); (iv) la calidad de los productos de acuerdo a los estándares de las especificaciones técnicas contemplados en la normatividad competente.

- **Análisis costo-efectividad:** la evaluación costo-efectividad valora los costos de implementar un programa y los relaciona con la cantidad total de resultados generados a fin de generar una estimación del “costo por unidad de resultado obtenido”. Se implementa valuando los costos y analizando el costo por cada unidad de resultado obtenida.
- **Herramientas de recolección de información:**
- **Documentos:** documentos que tengan información sobre el cronograma de actividades, los costos, las características de los bienes y servicios provistos, los procesos de las contrataciones realizadas, etc.
- **Entrevistas:** Recabar las opiniones de las unidades ejecutoras, así como de contratistas y supervisor con relación a las causas de los retrasos y la factibilidad de ejecutar el plan original.

Impacto

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

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

El análisis de los impactos implica dos componentes. Por un lado, el análisis de los efectos de largo plazo previstos por el programa a fin de determinar su grado de alcance y la atribución de causalidad entre la intervención y estos efectos. Por otro lado, los efectos de largo plazo no previstos que pueden ser positivos o negativos.

El análisis realizado bajo este criterio no se encuentra circunscripto exclusivamente a determinar la atribución de causalidad entre la intervención evaluada y los efectos de largo plazo generados. Este tipo de análisis requiere de métodos estadísticos precisos (experimentales y cuasiexperimentales) para poder controlar la influencia de factores distintos a la intervención evaluada. Por ello, pensar evaluaciones de impacto luego de culminada la implementación del programa es siempre difícil ya que no podemos recolectar información de línea de base oportuna ni tampoco dar seguimiento efectivo a

las variables de resultado. Por el contrario, estos diseños requieren de buena información administrativa tanto de la ejecución de las obras para la selección de casos, como para la identificación de grupos de comparación y medición de resultados. Los países de América Latina no se caracterizan por tener buena información de acceso público, lo cual podría ser un limitante difícil de solucionar si la información disponible es de baja calidad o con poco nivel de desagregación.

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

Preguntas de evaluación

- Logro de los impactos previstos

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

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

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

- Generación de impactos no previstos

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

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

¿Qué es necesario para minimizar los efectos negativos?

¿Qué explica los impactos no previstos positivos?

Métodos de análisis y recolección de información

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

- Análisis del cumplimiento de objetivos: comparación entre las metas planeadas y lo efectivamente logrado para los indicadores seleccionados que midan el logro de efectos de “alto nivel” de la intervención evaluada.
- Análisis antes-después: permite analizar los resultados de un programa o política mediante la comparación de los resultados de los mismos participantes/áreas del programa antes y después del inicio de la intervención. Así, por ejemplo, es posible realizar un análisis de los cambios a lo largo del tiempo de un grupo de participantes o de áreas donde se ha implementado una intervención. Los resultados se obtienen calculando la diferencia entre el valor de las variables de interés antes y después de la intervención. Si bien la información provista por este tipo de análisis puede resultar valiosa para poder tomar conocimiento de la evolución de las variables de interés y proveer evidencia de manera preliminar sobre la efectividad de la intervención, no es posible atribuir la causalidad del cambio observado en dichas

variables a la intervención realizada. Este tipo de estudios requiere que se especifiquen claramente cuáles son los factores que podrían haber afectado el cambio observado.

- Análisis de atribución de causalidad (sujeto a disponibilidad de datos): los métodos cuasiexperimentales permiten estimar el efecto causal promedio a partir de la comparación entre las condiciones de los grupos que han recibido la intervención y los grupos equivalentes que no han recibido la intervención. Estos métodos resultan muy exigentes con respecto a la posibilidad de identificar contrafactuales válidos y se deberá analizar la posibilidad de llevarlos a cabo.
- Análisis cualitativos para conocer las percepciones de los beneficiarios del programa sobre el efecto que tuvo el programa sobre su vida cotidiana a partir del contexto en que se encuentran y los mecanismos que emergen en los relatos de los entrevistados.

Herramientas de recolección de información

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

Sustentabilidad

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

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

Preguntas de evaluación

- Operación del proyecto

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

Si no estuvieran operativos, ¿cuál es el motivo?

- Organización y gestión de la operación y mantenimiento

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

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

¿Se cuenta con un plan de mantenimiento bien definido?

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

- Limitaciones y riesgos para la operación y mantenimiento

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

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

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

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

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

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

Métodos de análisis y recolección de información

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

Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

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

Dimensiones para evaluar la implementación

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

Los actores son aquellos encargados de la ejecución y beneficiarios directos que de alguna manera se han visto afectados por la intervención y estuvieron involucrados en alguna de sus etapas. El contexto hace referencia a las características sociales, económicas, políticas, ambientales y regulatorias en las que se implementó la intervención.

Finalmente, el tercer punto identifica las características propias de la intervención con relación a su diseño, financiamiento y disponibilidad de datos.

TABLA 10. Criterios para evaluar la implementación definidos por Global Delivery Initiative

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

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

Alcance y limitaciones de la evaluación

Alcance

Entre los meses de enero y agosto de 2021 se revisaron los documentos administrativos del Programa y se elaboró un mapa de actores, identificando su participación en cada una de las etapas del mismo. A partir de la identificación de los actores clave y su función en cada una de las etapas del Programa, se intentó establecer contacto con los mismos para llevar a cabo entrevistas en profundidad. En este caso, pudimos entrevistar a un conjunto de ejecutivos CAF con intervención directa en el diseño e implementación del Programa y logramos establecer contacto con varios funcionarios locales, cuyo aporte nos permitió abordar la pertinencia, el contexto y algunos productos del Programa.

Asimismo, se diseñó y consensó un cuestionario semi estructurado para cruzar esta información con los datos, opiniones e información recibida durante el desarrollo de las entrevistas realizadas. En este caso, pudimos obtener información del diseño y formulación, así como de la ejecución del Programa.

Finalmente, se analizaron documentos internos e informes de seguimiento del Programa facilitados por la CAF y documentos y sitios webs de las provincias que componen el Programa.

Limitaciones

El proceso de evaluación ex post del Programa de Desarrollo de Infraestructura Educativa CFA7908 se realizó desde Buenos Aires, Argentina. El proceso estuvo afectado por la situación de pandemia provocada por la aparición del virus SARS-COV 2 o COVID-19 a fines de 2019. Este fenómeno de rápido desarrollo, contagiosidad y letalidad estuvo acompañado por un profundo desconocimiento científico respecto de sus causas, tratamiento y cura. Este conjunto de situaciones llevó a que gran cantidad de gobiernos de distintos países del mundo impusieran largos períodos de confinamiento de sus poblaciones, y a una casi una total parálisis de las actividades de la vida social, y económica en particular.

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

Los restantes países fueron iniciando campañas de vacunación masivas y voluntarias durante 2021, siendo muy variado su comportamiento en cuanto a incorporación, e intensidad de las campañas. Sudamérica, resultó ser una de las regiones más atrasadas en organizar las campañas de vacunación, razón por la cual, no fue posible realizar visitas a las zonas del proyecto ni mantener entrevistas presenciales con los actores relevantes que intervinieron en la ejecución del Programa, y menos aún, tomar contacto con sus beneficiarios.

Como parte del proceso de relevamiento de datos e información se logró mantener “entrevistas en profundidad” con algunos ejecutivos de CAF que intervinieron en el proceso de formulación y ejecución del Programa, al igual que con algunas personas que participaron de la ejecución como “contraparte local”, son opiniones e impresiones del “ciclo del proyecto”, en particular del proceso de implementación y, en algunos casos, de los resultados inmediatos del Programa solo pueden tomarse como lo que son, opiniones, apreciaciones personales.

Al respecto se debe señalar que, resultaron particularmente interesantes las entrevistas mantenidas, tanto con ejecutivos de CAF, quienes pusieron en contexto el momento en

que el gobierno argentino solicitó esta operación que coincidía con el inicio de operaciones de la CAF en el país y, en particular, dado que se trata del primer programa de CAF en la región para el sector educación.

Quien fuera su Coordinador Técnico durante gran parte del tiempo que demandó la ejecución del Programa, aportó valiosa información sobre este programa y, asimismo, realizó comparaciones muy interesantes con otras operaciones similares financiadas por otros bancos que se ejecutaron, algunas previamente y otras en simultáneo que fueron por él coordinadas.

Asimismo, en la búsqueda de información y pareceres respecto de esta operación, se contactó a una gran cantidad de personas radicadas en diversas provincias argentinas como Jujuy, Corrientes y Entre Ríos que intervinieron en este gran desafío conocido como “700 Escuelas” y “+ Escuelas”. Quizás debido a los numerosos préstamos tomados y ejecutados por el gobierno nacional argentino buscando satisfacer las necesidades de infraestructura y, en algunos casos, de fortalecimiento del sistema educativo a través de la formación continua de docentes, el otorgamiento de becas a los alumnos, y otras intervenciones, llevara a cierta confusión de las personas entrevistadas que nos les resultó sencillo identificar de que préstamo concretamente nos estábamos refiriendo, y menos aún, identificar los establecimientos favorecidos con este financiamiento en particular.

El programa “700 Escuelas” y “+Escuelas” junto con otros programas para el sector educación se ejecutó desde el nivel nacional en las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) mediante la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN). En un determinado momento intervino el Ministerio de Educación de la Nación (MEN) y luego el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, lo cual complejizó aún más un proceso complejo del cual participaron múltiples actores situados en distintas regiones y provincias.

Otro aspecto que limitó las precisiones de las opiniones e información respecto del programa es el tiempo transcurrido entre el inicio de su ejecución, 2012, la etapa en que estuvo casi suspendido -2017-, su cierre en 2018 y el proceso de evaluación iniciado a principios de 2021.

Como se mencionó previamente el contexto de Pandemia por COVID-19 dificultó los contactos, y esto se agravó con el cambio de autoridades en el Ministerio de Educación de la Nación (MEN) ocurrido a fines de septiembre del corriente año. Fue difícil identificar y conseguir interlocutores dentro MEN para solicitar datos para posibles indicadores de resultados y productos del programa.

Otra limitación estuvo dada por la documentación disponible. Si bien se tuvo acceso al Documento de Evaluación del Programa para el Comité de Créditos de CAF (DEC), al Informe de Resultados de la Evaluación Económica ex - ante, al Contrato de Préstamo y, al excelente Informe de Implementación, Cierre y Resultados del Programa (ICR), entre otros, no se pudo acceder a los informes de seguimiento y, el programa no contó con un sistema informático de seguimiento de este.

Asimismo, se advierte que no se elaboró una “teoría del cambio”, ni una “matriz de marco lógico” del programa, como tampoco se establecieron los valores de base de los indicadores identificados.

Otro aspecto para destacar es el hecho que el gobierno argentino decidiera ejecutar un número de programas con objetivos similares y distinta fuente de financiamiento: no colabora positivamente con la evaluación; la complejiza.

Se utilizó una gran “fondo” para financiar proyectos de infraestructura educativa en las provincias y de acuerdo con las prioridades establecidas por el gobierno nacional. No hubo como para otros programas criterios de elegibilidad establecidos más allá de pertenecer a las regiones Nordeste (NEA), Noroeste (NOA) y Centro del país. Si bien se habla en el contrato de préstamo de porcentajes de población beneficiaria de acuerdo con los niveles de ingreso, no se pudo establecer que esto haya ocurrido.

Asimismo, el Contrato de Préstamo sienta bases para una para una evaluación ex – post, con datos a ser aportados por las provincias, no se sabe si eso se concretó. Si se señala una vez más el excelente trabajo realizado por el equipo que elaboró el Informe de Implementación, Cierre y Resultados, que reconstruyó y elaboró indicadores y gráficos que ilustran los resultados obtenidos.

El Programa fue uno de los primeros programas formulado por CAF, luego de la incorporación de la República Argentina como socio de la Corporación. Los documentos disponibles para realizar la evaluación corresponden a aquellos que eran exigidos por los procedimientos internos de la CAF en ese momento, 2010.

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

Listado de personas entrevistadas

Alejandro Valdez – Ejecutivo CAF

Cecilia Llambi - Especialista en Educación, Región Sur (CAF)

Emilio Breard – Ejecutivo CAF

Emil Rodríguez – Ejecutiva CAF

Jorge Concha - Director de Análisis y Evaluación Técnica de Desarrollo Sostenible

José Blanco - Ejecutivo Principal CESAS

Marisa Spina - Ejecutiva Principal VDS

Miriam Serrano –

Luis Castellano – Intendente de Rafaela

Rafael Fuentes - Ejecutivo Principal

Ricardo Santocono - Coordinador Ejecutivo de Programas de Infraestructura Educativa

Listado de documentos revisados

7908 – Contrato

7908 - DEC

7908 – Ficha de Finalización de Desembolsos

7908 – ICR Informe de implementación, cierre y resultados

7908 – Informes finales 2017

7908 – Informe de seguimiento oct 2018

7908 – Informe de seguimiento dic 2018

Dispensa para justificar 1er desembolso

Dispensa plazo para firma de contrato

Segunda dispensa ampliación de firma de contrato

Segunda dispensa préstamo escuela extensión primer desembolso

FICHAS – escuelas visitadas

Listado de sitios webs consultados

<https://www.caf.com/es/proyectos/>

<https://www.globaldeliveryinitiative.org/decode/taxonomy>

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/>

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

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

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

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

Fuente: elaboración propia.

Anexo V – Protocolo de evaluabilidad

TABLA 12. Protocolo de evaluabilidad

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

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

Fuente: elaboración propia

Acerca de las autoras y los autores



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

Natalia Aquilino | Gerencia del proyecto

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

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

Emiliano Arena | Coordinación del proyecto

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

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

Marisa Ramírez | Investigadora principal del proyecto

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

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

Juan Manuel Scolari | Asistente de investigación del proyecto

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

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

Para citar este documento:

Aquilino, N., Arena, E., Ramírez, M y Scolari, J. M. (agosto de 2021). *Evaluación ex post del Programa de desarrollo de recursos físicos educativos en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

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

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

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

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

¿QUÉ HACEMOS?

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

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

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

www.cippec.org

